

31761 12062196 6

CA1 Z1  
-63 B500

R. FRD

Government  
Publications

RAPPORT FINAL  
Volume II

AUTEUR: G. Lapointe (en collaboration)

TITRE: Essais sur la fonction publique québécoise

Troisième essai  
Quatrième essai

DIV: IV

Rapport no 8



*Presented to the*  
LIBRARY of the  
UNIVERSITY OF TORONTO

*by*  
Mr. Royce Frith  
Commissioner

Royal Commission on  
Bilingualism and  
Biculturalism

**ACCOPRESS**  
GENUINE PRESSBOARD BINDER.  
CAT. NO. **BP 2507 EMB**

ACCO CANADIAN COMPANY LTD.  
TORONTO  
OGDENSBURG, N.Y. CHICAGO, LONDON

CA121  
-63 B500

1-

ESSAIS SUR LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBECOISE

VOLUME II

GÉRARD LAPOLINTE

Avec la collaboration de

YVES LECLERC

CÉLINE ROY

CORINNE DU BERGER

1967



NOTE

Les textes de ce volume en sont  
au stade de la rédaction préliminaire. Ils  
devront être revisés avant leur publication.



Digitized by the Internet Archive  
in 2024 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761120621966>

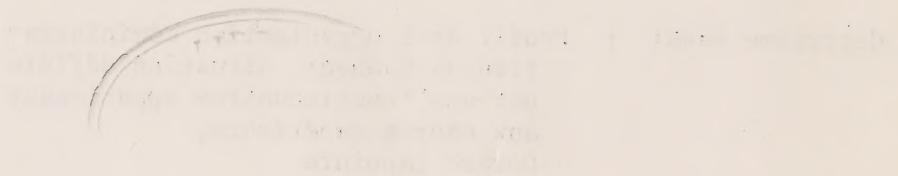
CONTENU DU VOLUME II

Troisième essai : Bilinguisme et langue de travail,  
Gérard Lapointe

Quatrième essai : Profil de l'organisation administra-  
tive du Québec: situation définie  
par des fonctionnaires appartenant  
aux cadres supérieurs,  
Gérard Lapointe



Le 10/01/2010 à 10:45:20 par le lecteur de la bibliothèque de la Cité des Sciences et de l'Industrie de Paris



## TABLE DES MATIÈRES DU TROISIÈME ESSAI

- le plan 1.	
CHAPITRE PREMIER : QUALIFICATIONS LINGUISTIQUES DES FONCTIONNAIRES	8
A - LANGUE EMPLOYÉE AU FOYER	8
- 93.4% des informateurs parlent français au foyer 2. - Quelques difficultés d'interprétation 3. - 2.5% de francophones emploient l'anglais au foyer 4. - 30% d'anglophones emploient souvent le français au foyer 5.	
B - LES COURS DE LANGUE : FRÉQUENTATION ET INTÉRÊT	12
- 16.1% de fonctionnaires suivent des cours de langue 6. - Près des trois quarts des fonctionnaires sont peu intéressés à suivre des cours de langue 7.	
C - CAPACITÉ LINGUISTIQUE DES FONCTIONNAIRES	13
- 52% des informateurs peuvent lire couramment une langue seconde 8. - 35.8% des informateurs peuvent écrire couramment une langue seconde 9. - 32.2% des informateurs peuvent parler couramment une langue seconde 10. - 41.3% des informateurs peuvent facilement comprendre une langue seconde parlée 11. - 44% de bilingues dans la fonction publique québécoise 12. - Interprétation de ces résultats 13. - La connaissance de l'anglais est nécessaire pour 37.6% des fonctionnaires francophones 14. - Baisse des concours de la CFP dans lesquels il est fait mention d'exigence linguistique 15. - Dans certains ministères le bilinguisme est davantage exigé de la part des candidats fonctionnaires 16. - Le bilinguisme est exigé de la part des fonctionnaires dans certaines régions, à un certain niveau de responsabilité et pour certaines fonctions 17.	



## CHAPITRE II : LE BILINGUISME À DIVERS NIVEAUX DE COMMUNICATION

23

- 9 sur 10 des francophones utilisent presque toujours le français, 4 sur 10 des anglophones, l'anglais 18. ↗
- L'utilisation de l'anglais et du français: maintenant et au début de la carrière 19. - Communications avec des fonctionnaires fédéraux 20. - Communications avec des fonctionnaires de l'Ontario 21. - Communications avec des fonctionnaires des autres provinces 22.
- Communications à l'intérieur du ministère 23.
- Communications avec des fonctionnaires d'autres ministères 24. Communications avec des employés de divers services publics 25. Communications avec les entreprises industrielles ou commerciales 26. Communications avec les clientèles des divers ministères 27.
- Comparaison entre les communications compte tenu du correspondant 28.

## CHAPITRE III : LES PUBLICATIONS ET LA TRADUCTION

35

## A - LES PUBLICATIONS

36

- Les documents officiels 30. - Les grandes séries 31.
- Les formulaires 32. - Les autres publications 33.

## B - LA TRADUCTION

41

- Service de traduction: centralisé ou décentralisé 34. ↗
- Opinions des informateurs au sujet de la traduction 34a. - On trouve des traducteurs attitrés dans huit ministères 35. - Le Service de Traduction du Secrétariat de la Province 36. - Opinions sur un service centralisé de traduction 37. - Conclusion 38.



## TROISIÈME ESSAI

## BILINGUISME ET LANGUE DE TRAVAIL

Le plan.

1- Dans ce troisième essai, nous traiterons diverses questions concernant la situation du bilinguisme dans la fonction publique québécoise, en particulier les qualifications linguistiques réelles des fonctionnaires québécois et celles qu'on exige d'eux pour leur travail, les langues qu'ils utilisent effectivement dans l'exercice de leur fonction, la langue de publication des documents (textes de loi, règlements, rapports, formulaires, etc.) émanant du gouvernement provincial ou de ces divers organismes administratifs, finalement l'organisation des services de traduction dans l'ensemble de l'appareil administratif provincial. Dans un premier chapitre, nous verrons, sur la base d'informations obtenues auprès d'un échantillon de fonctionnaires, la langue qu'ils utilisent habituellement lorsqu'ils sont dans leur foyer, leur taux de fréquentation pour divers cours de langues et l'intérêt qu'ils y portent, leur capacité de lire, d'écrire, de parler ou de comprendre une langue seconde, enfin les qualifications



linguistiques qu'exige l'exercice de certaines fonctions à divers niveaux de responsabilité au sein du fonctionnarisme québécois. Dans un second chapitre, sur la base d'informations recueillies cette fois-ci par le double intermédiaire du questionnaire distribué à un échantillon de fonctionnaires et d'entrevues menées en complément auprès d'une centaine d'autres, d'une part nous estimerons l'utilité qu'il y a pour un fonctionnaire de connaître une langue seconde pour bien accomplir son travail, d'autre part nous exposerons le tableau de l'emploi relatif du français ou de l'anglais selon les types de communications qu'établissent les fonctionnaires québécois avec des clientèles de différentes sortes et des fonctionnaires appartenant à d'autres appareils administratifs gouvernementaux. Dans un troisième chapitre, nous présenterons les formules linguistiques adoptées selon les organismes administratifs provinciaux pour la publication des nombreux documents publiés, de même que les solutions élaborées pour organiser la traduction de ces documents lorsque cela est nécessaire. Les informations rassemblées pour la rédaction de ce dernier chapitre ont été obtenues par interviews et lors de l'inventaire de diverses publications gouvernementales(1). Signalons en outre que la totalité de l'information dont nous nous sommes servi pour rédiger cette étude, a été recueillie en 1965 et 1966.

---

(1) Pour plus de précisions, voir l'introduction générale au volume I et les appendices 1 et 2 du volume III.



## CHAPITRE I

## QUALIFICATIONS LINGUISTIQUES DES FONCTIONNAIRES

## A - LANGUE EMPLOYÉE AU FOYER

93.4% des informateurs parlent français au foyer.

2- Avant de nous interroger sur les qualifications linguistiques des fonctionnaires provinciaux, notons d'abord que, comme il fallait s'y attendre, 93.4% des informateurs affirment parler le français dans leur foyer; 82% disent toujours utiliser cette langue et 11.4% la plupart du temps. Les proportions sont un peu plus élevées pour les informateurs de langue maternelle française (97.1%) et ceux qui se définissent comme francophones (94.6%). Par ailleurs, pour les autres sous-ensembles d'informateurs, les proportions de ceux qui utilisent ordinairement le français à la maison, sont beaucoup plus faibles; dans un ordre décroissant, on dénombre 57.8% d'informateurs d'une langue mater-



nelle autre que le français ou l'anglais<sup>(2)</sup>, 31.4% d'informateurs de langue maternelle anglaise et 14.4% d'informateurs anglophones (voir tableaux III - 1 et 2).

Quelques difficultés  
d'interprétation.

3- Les résultats que nous venons de présenter concernent l'utilisation du français au foyer. Nous serions parvenu à des résultats inverses si nous avions au contraire tenu compte de l'anglais parlé au foyer. Il est cependant à retenir que ces deux ensembles de résultats ne s'opposent pas pour chacune des classes de réponses (jamais, parfois, la moitié du temps, la plupart du temps et toujours) de façon inversement proportionnelle. Les informateurs évaluent, en effet, différemment l'intensité de l'utilisation d'une langue au foyer selon qu'ils parlent de l'anglais ou du français. Ainsi, affirmer qu'ils ne parlent jamais l'anglais, ne signifie pas nécessairement qu'ils emploient toujours le français, et vice versa. La ligne de démarcation entre d'une part "toujours et la plupart du temps" et d'autre part "jamais et parfois" n'est pas aussi nette chez les informateurs que ceux qui ont construit le questionnaire pouvaient l'espérer. Dans la réalité, répondre que l'on parle toujours le français au foyer ne signifie pas exclusivement que l'on n'emploie jamais l'anglais, mais en outre que l'on peut parler à l'occasion l'anglais. Cette difficulté dans l'interprétation des réponses des informateurs n'existe cependant à peu près plus si l'on regroupe ensemble d'un côté les proportions d'informateurs répondant "toujours ou la plupart du

---

(2) Nous emploierons dans la suite du texte l'expression "fonctionnaire d'une autre langue maternelle" pour qualifier ces informateurs.



temps" et d'un autre côté ceux répondant "jamais ou parfois". Les écarts entre les réponses pour l'une ou l'autre des deux langues utilisées peuvent être alors considérés comme négligeables. Cette observation s'applique à tous les tableaux (appendice III du volume III) qui se rapportent à l'utilisation du français ou de l'anglais à la maison ou au travail. L'analyse des réponses des informateurs se fera toujours suivant le regroupement des réponses indiqué il y a quelques lignes.

2.5% de francophones emploient l'anglais au foyer.

4- Très peu d'informateurs francophones affirment employer "jamais ou rarement" le français au foyer, soit 2.5% seulement. Ce sont peut-être des personnes qui, vivant dans une région anglophone du Québec, ont décidé de faciliter par ce moyen leur adaptation, et celle de leur famille, au milieu socio-culturel dans lequel ils vivent quotidiennement. Ce sont peut-être aussi des personnes qui ont désespéré de l'avenir de la francophonie en Amérique. De nombreuses autres raisons pourraient être avancées pour expliquer ce phénomène qui de fait ne présente pas beaucoup d'ampleur.

30% d'anglophones emploient souvent le français au foyer.

14.4% disent employer "toujours ou la plupart du temps" le français au foyer et 16.4% admettent parler cette langue pendant "la moitié du temps"; donc, plus de 30% des informateurs anglophones utilisent dans leur foyer, pour un minimum de la moitié du temps qu'ils y passent, une langue qui

5- Il en est cependant tout autrement pour le phénomène inverse qui concerne les informateurs se déclarant anglophones. Pour ces derniers,



n'est pas principalement la leur. Plusieurs hypothèses pourraient être mises de l'avant pour tenter d'expliquer ce phénomène. Nous en retenons une qui a le mérite d'être fondée sur des observations faites au cours de nos recherches et qui s'inscrit par ailleurs dans la logique des résultats déjà obtenus précédemment. Il est en effet vraisemblable que, contrairement à l'ensemble du groupe anglophone de la province, ceux d'entre eux qui appartiennent au fonctionnarisme provincial sont dans une proportion élevée des gens qui sont déjà fortement incultrés au groupe canadien-français. Ce ne sont donc pas pour plusieurs d'entre eux de véritables anglophones de mentalité, de langue et de culture. Qu'à l'occasion de recherches semblables à la nôtre, ils se définissent encore officiellement en référence au groupe duquel lentement, de génération en génération, ils se détachent, ne fait pas qu'effectivement ils appartiennent au groupe anglophone. Ils apparaissent plutôt comme faisant de plus en plus partie du groupe ethno-linguistique canadien-français. Si cette hypothèse est juste, - elle semble au minimum vraisemblable et pourrait par ailleurs faire l'objet d'analyses plus profondes dans l'avenir, - nous sommes donc justifiés de conclure que le fonctionnarisme québécois n'a pas un attrait très intense pour les véritables anglophones et que les membres de ce groupe qui décident d'y faire carrière sont, pour une proportion importante (plus de 30%) des personnes dont le processus d'intégration au groupe canadien-français est déjà très avancé. Ceci dit, il ne faut tout de même pas oublier que près de 70% des fonctionnaires anglophones sont sans conteste des membres représentatifs de leurs groupes ethno-linguistiques.



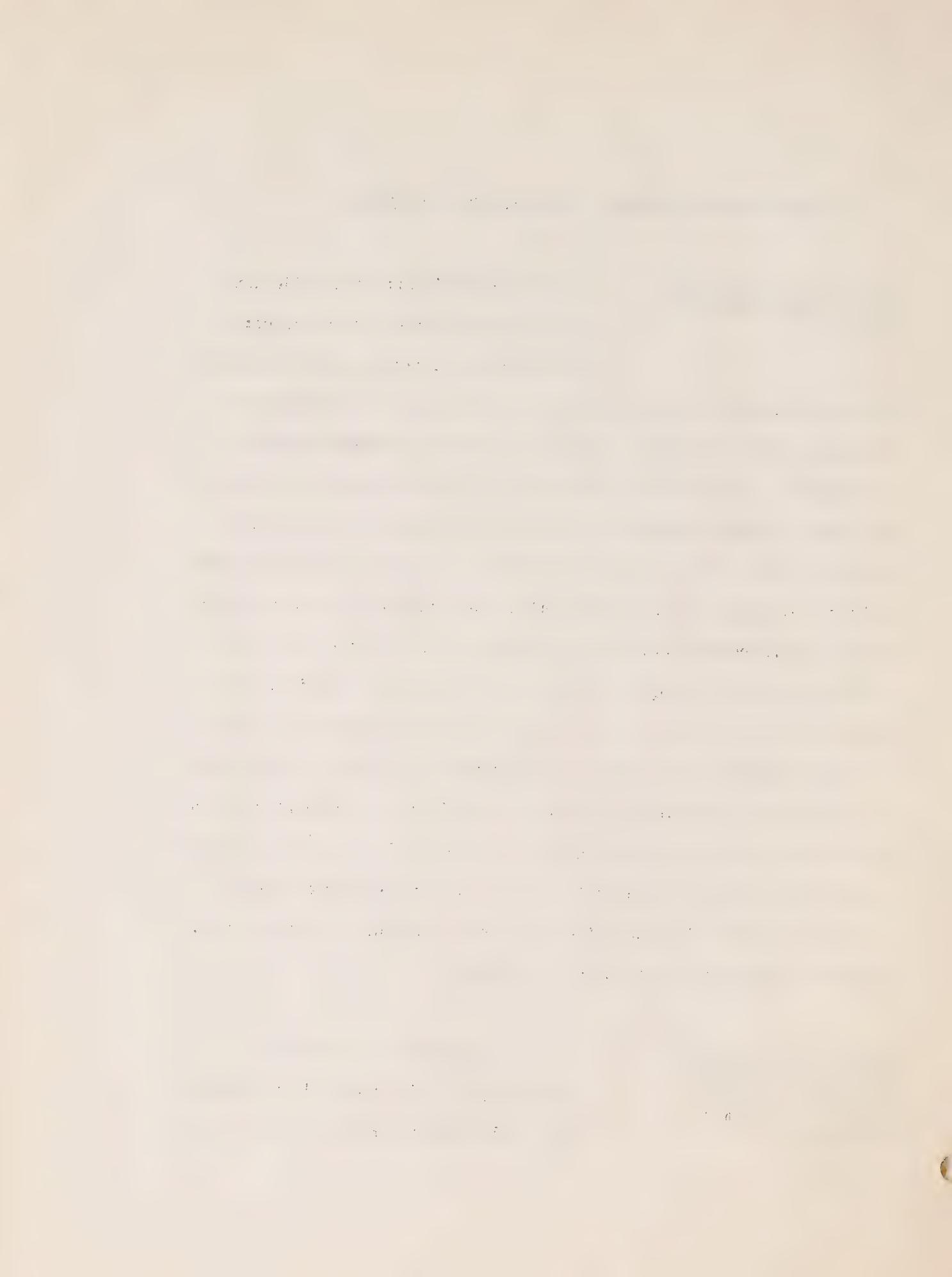
## B - LES COURS DE LANGUE : FRÉQUENTATION ET INTÉRÊT

16.1% de fonctionnaires suivent des cours de langue.

6- Peu de fonctionnaires provinciaux suivent en 1965 des cours de langue; 16.1% seulement, dont 1.6% des cours de français, 10.4% des cours d'anglais, 1.6% des cours de français et d'anglais, enfin 2.5% des cours d'une autre langue (principalement l'espagnol). Ce sont les informateurs de langue maternelle anglaise qui sont les moins nombreux à fréquenter des cours de langue, 5.4% seulement dont 4.7% inscrits à des cours de français. Chez les informateurs de langue maternelle française, on en compte trois fois plus: 16.3%. La proportion est encore plus élevée (22.4%) chez les informateurs qui sont de langue maternelle ni française ou anglaise. Signalons, en outre, qu'en ce qui a trait à la fréquentation des cours de langue anglaise, on compte 10.6% de participants chez les informateurs de langue maternelle française et 16% chez les informateurs d'une autre langue maternelle (voir tableau III, 3 et 5). Il est aussi intéressant de noter que d'une part 10.4% des informateurs francophones suivent des cours d'anglais et d'autre part 12.6% des informateurs anglophones poursuivent des études de français.

Près des trois quarts des fonctionnaires sont peu intéressés à suivre des cours de langue.

7- Pour l'ensemble des informateurs, on constate que 72.8% disent n'être aucunement intéressés à s'inscrire à des cours



de langue. Cette proportion grimpe jusqu'à 86.7% dans le cas des informateurs de langue maternelle anglaise. Quant à l'intérêt porté pour les cours de français, il est plus intense chez les informateurs de langue maternelle anglaise (7.2%) et les anglophones (18.6%) que pour les informateurs de langue maternelle française ou francophones; par contre l'intérêt pour les cours d'anglais se retrouve davantage surtout chez les informateurs de langue maternelle française (19.2%), les informateurs d'une autre langue maternelle (16.2%) et les informateurs francophones (18.9%) (voir tableau III - 4 et 6).

### C - CAPACITÉ LINGUISTIQUE DES FONCTIONNAIRES

52% des informateurs peuvent lire couramment une langue seconde.

8- Quatre questions permettent d'évaluer les qualifications linguistiques des informateurs vis-à-vis d'une langue seconde<sup>(3)</sup>, soit leur capacité de la lire, de la parler, de l'écrire et de la comprendre lorsqu'elle est parlée. Voyons les résultats obtenus pour ces quatre questions. Premièrement, la capacité de lire convenablement une langue seconde est affirmée par 52% des informateurs: ceux-ci disent en effet avoir peu ou aucune difficulté à ce sujet. La proportion observée est un peu plus élevée chez les anglophones (59.8%) en ce qui concerne le français, que chez les francophones (51.8%) pour ce qui est de l'anglais. On compterait donc proportionnellement plus d'anglophones lisant couram-

---

(3) Tout au long de ce texte, l'expression "langue seconde" signifie le français pour un anglophone et l'anglais pour un francophone.



ment le français que de francophones faisant de même pour l'anglais. On peut faire l'observation inverse dans le cas des informateurs qui disent avoir beaucoup de difficultés à lire une langue seconde, voire même ne pas le pouvoir du tout (tableau III - 10).

35.8% des informateurs peuvent écrire couramment une langue seconde.

9- Deuxièmement, on ne retrouve absolument pas un pattern de réponses semblable à celui que nous venons d'exposer,

dans le cas de la capacité d'écrire une langue seconde. On compte proportionnellement autant de francophones (8.6%) que d'anglophones (8.5%) qui ne sont pas capables d'écrire une langue seconde. Ensuite, on note l'opposition inverse à celle que nous avons indiquée précédemment entre ceux des informateurs qui ne manifestent aucune difficulté ou bien peu à écrire une langue seconde; la plus forte proportion se retrouve dans ce cas-ci chez les francophones (35.9% contre 30.5%). Cependant, en contre-partie, les anglophones (43.5%) totaliseraient plus de fonctionnaires que les francophones (38.4%) n'ayant que quelques difficultés à écrire une langue seconde (tableau III - 11).

32.2% des informateurs peuvent parler couramment une langue seconde.

10- Troisièmement, 32.2% des informateurs peuvent parler couramment une langue seconde. Cependant cette capacité varie en intensité selon que les fonctionnaires sont francophones ou anglophones. Globalement, il semble bien que ce soient les anglophones qui aient le plus de facilités à s'exprimer parfaitement dans une langue seconde, c'est-à-dire dans ce cas-ci le français; plus de la moitié d'entre eux (52.3%) affirment rencontrer pas ou peu de difficultés à ce



sujet, tandis que 31.9% seulement font la même affirmation chez les francophones. Il y a peut-être là une surestimation des capacités linguistiques de la part des anglophones, ou encore une certaine confirmation de l'hypothèse d'inculturation avancée à propos de ces mêmes informateurs. Il faut cependant ajouter que proportionnellement on observe beaucoup plus de francophones (40.9%) que d'anglophones (29.5%) qui affirment faire face à quelques difficultés seulement lorsqu'ils s'expriment dans une langue seconde (III - 12).

41.3% des informateurs peuvent facilement comprendre une langue seconde parlée.

11- Quatrièmement, en conformité avec ce que nous avons décelé au paragraphe précédent, nous constatons au niveau de la capacité de comprendre une langue seconde parlée, que ce sont les anglophones qui font montre des meilleures qualifications linguistiques; ainsi 62.9% de ceux-ci affirment rencontrer peu de difficultés, pendant que seulement 41% des francophones font la même affirmation. On peut observer l'opposition contraire dans le cas de ceux qui disent avoir quelques difficultés (36.1% contre 23.3%). Enfin, il y a sensiblement plus d'informateurs chez les francophones (17.5%) que chez les anglophones (8.1%) (III - 13) qui concèdent avoir beaucoup de difficultés à comprendre une personne s'exprimant dans une langue différente de leur langue maternelle.

44% de bilingues dans la fonction publique québécoise.

12- Si l'on confronte entre eux les résultats des paragraphes précédents, il ressort assez clairement, nous semble-t-



il, que ce qui est le plus facile pour l'ensemble des informateurs c'est de pouvoir lire une langue seconde; 52% disent avoir peu de difficultés et 31.3% avoir quelques difficultés seulement. Vient ensuite la capacité de comprendre une langue seconde parlée (41.3% et 35.8%), celle d'écrire une langue seconde (35.8% et 38.5%) et celle de parler une langue seconde (32.2% et 40.7%). Partant de là, on est justifié d'avancer, sur la base des informations fournies par les fonctionnaires, qu'au maximum la moitié d'entre eux peuvent être considérés comme bons bilingues. De fait, nous avons construit un index de bilinguisme intégrant ces quatre facettes des capacités linguistiques et nous avons obtenu la distribution procentuelle suivante des fonctionnaires: 20% de fonctionnaires unilingues, 36% de fonctionnaires assez bilingues et 44% de fonctionnaires véritablement bilingues.

Interprétation de ces résultats.

13- Il peut paraître étonnant qu'une si forte proportion de fonctionnaires se déclarent bilingues d'autant plus qu'il n'y a pas très longtemps encore soit en 1961, le recensement du Canada enregistrait 61.7% de bilingues chez les fonctionnaires (voir tableau I - 50). À quoi attribuer cet accroissement de 18.3% de bilingues dans le fonctionnarisme québécois? À des erreurs de fabrication de l'index de bilinguisme; nous ne le croyons pas parce que de l'analyse séparée des réponses à chacune des questions qui le composent, on est amené à conclure dans le même sens. À la qualité peu discriminatoire des questions à partir desquelles a été construit l'index; c'est peu probable puisque les informateurs pouvaient dans chaque cas sélectionner une des cinq positions selon lesquelles l'intensité



d'une capacité linguistique particulière était échelonnée. Ces deux possibilités étant exclues, il nous reste le choix de faire l'hypothèse que l'index est une bonne mesure de la réalité qu'il est censé exprimer et que conséquemment il y a eu chez les informateurs une certaine surestimation de leur capacité se rapportant au bilinguisme. Rien ne nous permet, dans l'état actuel des choses, de confirmer ou d'infirmer avec fermeté cette hypothèse. Toutefois, sur la base de contrôles faits principalement au cours d'entrevues, il nous paraîtrait justifié d'attirer l'attention des lecteurs sur la possibilité d'évaluations trop généreuses de leur capacités linguistiques de la part de certains informateurs. Il y a sûrement un fort pourcentage de bilingues dans le fonctionnarisme québécois, mais les proportions que fournit l'index de bilinguisme doivent être entendues à l'intérieur des limites de confiance pour lesquelles la marge inférieure d'erreurs devrait plutôt être prise en considération que celle qui est supérieure à la proportion observée.

La connaissance de l'anglais est nécessaire pour 37.6% des fonctionnaires francophones.

14- Si l'on envisage globalement la question du bilinguisme, considérée comme une exigence pour pouvoir accomplir adéquatement le travail confié, on se rend compte que pour l'ensemble de la fonction publique 38.1% des informateurs disent que la connaissance d'une langue seconde, soit l'anglais pour un francophone et le français pour un anglophone, est nécessaire et exigée pour tenir le poste qu'ils occupent. Des écarts énormes différencient cependant les informateurs francophones des anglophones. Chez les premiers, on dénombre seulement



37.6% qui affirment que la connaissance de l'anglais est exigée, tandis que chez les seconds on en compte 69.5% qui avancent que la connaissance du français est obligatoire (voir tableau III - 9). Ce qui signifie que l'exigence d'être bilingue se fait plus intensément sentir chez les anglophones que chez les francophones. Cette situation est d'ailleurs tout à fait en accord avec la réalité démographique de la province de Québec. Ainsi, si l'on exclut le petit nombre de fonctionnaires qui, par leur fonction, doivent entrer en communication avec des clientèles anglophones de la province, du pays ou de l'extérieur, l'ensemble des autres fonctionnaires qui entre en relation avec le public sont pour la majorité en contact avec une clientèle de langue française. Il est donc normal que pour six fonctionnaires sur dix, la connaissance de l'anglais ne soit pas vue comme une exigence.

Baisse des concours de la CFP dans les-  
quels il est fait mention d'exigence linguistique.

15- Parallèlement à cette répartition des exigences linguistiques, tel que les fonctionnaires eux-mêmes les évaluent, nous observons par ailleurs que la distribution des candidats

aux différents concours de la Commission de la fonction publique présente quelque analogie quant à la mention ou à l'absence de mention au sujet de l'exigence de qualifications linguistiques. Ainsi, en 1964-65, 65.7% des candidats qui se sont inscrits, l'ont fait pour des concours n'indiquant aucune condition concernant la connaissance de la langue anglaise. On relève une proportion équivalente (69.4%) de candidats qui se sont qualifiés à l'occasion de ces mêmes concours<sup>(4)</sup>. Trois autres

---

(4) Compilation des avis de concours publics de la CFP, tenus du 1er avril 1964 au 31 mars 1965.



résultats de nos compilations à propos des avis de concours de la CFP sont aussi intéressants à retenir. Premièrement, de 1961 à 1965, pendant que le nombre des concours pour lesquels était exigée la connaissance de la langue anglaise augmentait de 66%, celui des concours ne mentionnant aucune exigence linguistique s'accroissait de 150%. Deuxièmement, en 1961, pour 60% des concours on exigeait la connaissance de l'anglais et en 1965 cette proportion ne s'élève qu'à 50%. Troisièmement, pour l'ensemble des concours tenus de 1961 à 1965, ceux faisant mention de la langue anglaise comptent pour 48% des concours dont le traitement était inférieur à \$ 4 000, pour 56% de ceux offrant un traitement de \$ 4 000 à \$ 8 000 et pour 51% de ceux proposant un traitement supérieur à \$ 8 000. On observe donc que la ligne de démarcation se fait autour d'un traitement de \$ 4 000 : au-delà de ce montant les qualifications linguistiques se font plus exigeantes.

Dans certains ministères le bilinguisme est davantage exigé de la part des candidats fonctionnaires.

16- Il nous est enfin possible, à ce même propos de la connaissance exigée de l'anglais à l'occasion des concours de recrutement, de ventiler les ministères selon trois positions correspondant la première à une proportion de moins de 33% des concours pour lesquels l'anglais est une exigence, la seconde à une proportion se situant entre 33% et 66% et la troisième à une proportion de plus de 66%. Voici les résultats. Premièrement, dans les ministères de l'Agriculture et de la Colonisation, de l'Éducation, de la Justice, des Travaux publics, de la Famille et du Bien-Être social, enfin des Richesses naturelles on fait rarement mention de la nécessité



de l'anglais: pour le tiers des concours seulement. Deuxièmement, dans les ministères des Affaires municipales, des Finances, de l'Industrie et du Commerce, du Secrétariat de la Province, de la Santé et de la Voirie, les proportions à ce même propos se situent à l'intérieur de l'intervalle suivant: 33% à 66%. Troisièmement, dans les ministères du Revenu, des Transports et Communications, du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, enfin du Travail, les proportions sont supérieures à 66%. Cette répartition n'est certes pas l'effet d'un hasard, car elle correspond dans le cas de nombreux ministères aux informations que nous avons recueillies par l'intermédiaire d'une autre source, soit lors d'entrevues avec des représentants des cadres supérieurs et intermédiaires.

Le bilinguisme est exigé de la part des fonctionnaires dans certaines régions, à un certain niveau de responsabilité et pour certaines fonctions.

17- Finalement, à partir de ces informations recueillies auprès des cadres supérieurs et intermédiaires, il nous est possible d'identifier quelques situations de travail des fonctionnaires, pour lesquels le bilinguisme, ou plus précisément la connaissance de l'anglais, nous est apparue comme une exigence. Ces situations se réfèrent principalement à la localisation géographique du fonctionnaire, à sa position dans la hiérarchie ou à certains types de fonctions qu'il exerce dans l'administration publique. Dans le premier cas, il ressort nettement que le bilinguisme est pour certains de nos informateurs une question de localisation du fonctionnaire. Il n'a jamais été question, lors de nos rencontres avec des fonctionnaires de la région de Québec, de la nécessité du bilinguisme à tous les niveaux de la hiérarchie. Ce phénomène



n'a été rencontré qu'à l'occasion de nos entrevues avec des fonctionnaires travaillant dans la région de Montréal. Selon eux "Tout le personnel doit normalement être bilingue (I-45)"; il faut être bilingue "(I-40)", c'est une nécessité parce que tous ont à communiquer avec le public "(I-48)".

Dans le second cas, l'accent est mis surtout sur la position dans l'échelle hiérarchique. En général il semble bien que lorsqu'un fonctionnaire accède à un poste équivalent ou supérieur à celui de "chef de service", on exige, ou tout au moins on présuppose, que le candidat peut lire, comprendre et parler l'anglais.

"On n'exige pas l'anglais sauf pour les hauts-postes. C'est un pré-supposé (sic), non une exigence... on présuppose qu'ils peuvent lire et comprendre l'anglais"(I-2). "Ce n'est pas déterminant comme à Ottawa, mais les chefs de service doivent comprendre l'anglais"(I-32). "Nous demandons aux officiers supérieurs d'être bilingues, de savoir au moins lire et écrire l'anglais"(I-24), etc. Cette exigence du bilinguisme a été clairement exprimée pour 7 ministères sur 19; il est possible de déceler une tendance similaire pour la majorité des autres ministères, bien qu'elle ne soit pas nettement précisée.

Dans le troisième cas, on reconnaît que le bilinguisme est nécessaire pour exercer certaines fonctions, surtout celles qui requièrent que le fonctionnaire entre en communication avec le public. Il nous est impossible d'identifier toutes ces fonctions, mais ce sont par exemple des commis au comptoir, des secrétaires de hauts-fonction-



naires, des spécialistes des relations industrielles, des vérificateurs, etc.

"Pour les secrétaires de préférence, pour certains commis au comptoir qui ont à donner des renseignements au public, le bilinguisme est tout à fait nécessaire" (I-30).

"Un fonctionnaire en contact avec le public doit être bilingue" (I-37).

"Il faut être bilingue. Il faut posséder la sténo en anglais et en français" (I-38).

Il serait possible d'ajouter d'autres témoignages à ceux que nous venons de présenter. Toutefois, la situation n'est pas la même partout et quelques-uns de nos informateurs nous ont indiqué que le bilinguisme n'est pas nécessaire dans la fonction publique parce que pratiquement presque toutes les communications avec l'extérieur se font en français. Cette dernière opinion demande certainement à être nuancée, car le tableau III - 9 indique que 30.5% des informateurs anglophones qui ont répondu au questionnaire soutiennent que la connaissance du français n'est pas exigée et que, par ailleurs, 37.6% des informateurs franco-phones reconnaissent que l'anglais est exigé pour l'accomplissement de leur travail au sein du fonctionnarisme provincial. Le tableau III - 8 révèle aussi que 67% des informateurs francophones reconnaissent l'utilité de l'anglais pour leur travail et que 77.3% des anglophones font la même remarque en ce qui concerne le français. Voyons donc pour apporter plus de précisions à ce sujet, ce que disent effectivement nos informateurs au sujet de la langue qu'ils emploient au cours de leur travail. Ce sera l'objet du deuxième chapitre.



## CHAPITRE II

## LE BILINGUISME À DIVERS NIVEAUX DE COMMUNICATION

9 sur 10 des franco-phones utilisent presque toujours le français, 4 sur 10 des anglophones, l'anglais.

18- En général, et pour l'ensemble des fonctionnaires qui ont répondu au questionnaire, il apparaît que 9 sur 10 d'entre eux utilisent la "plupart du temps ou toujours" le français

dans l'accomplissement de leur travail. Plus précisément, le tableau III - 14 nous apprend que 45% des informateurs affirment utiliser la plupart du temps la langue française et que 46.4% disent utiliser toujours cette langue. Si l'on distingue d'abord entre les informateurs selon la langue maternelle qu'ils reconnaissent posséder, on se rend compte que les proportions sont sensiblement les mêmes dans le cas de ceux qui sont de langue maternelle française et ceux qui sont de langue maternelle autre que le français ou l'anglais. Seuls les fonctionnaires de langue maternelle anglaise enregistrent des proportions différentes. Chez ces derniers, seulement 18.9% indiquent qu'ils emploient toujours



le français et 65.5% affirment utiliser soit toujours, soit la plupart du temps le français. Ce sont donc les informateurs de langue anglaise qui proportionnellement se servent le plus souvent de l'anglais dans l'accomplissement de leur tâche; dans 20% des cas environ. Si maintenant on répartit les informateurs entre francophones et anglophones (voir tableau III - 15), on constate premièrement que 92.3% des francophones utilisent la plupart du temps ou toujours le français et que la proportion tombe à 42.1% dans le cas des anglophones; deuxièmement, que 2% au maximum des francophones se servent, selon une intensité équivalente à celle indiquée pour la langue française, de la langue anglaise et que la proportion grimpe à 35.7% pour les anglophones. En résumé, 9 sur 10 des informateurs de langue maternelle française et des informateurs francophones emploient presque toujours le français pour accomplir leur travail, tandis que 3 sur 10 des informateurs de langue maternelle anglaise environ et 4 sur 10 des anglophones se servent presque toujours de l'anglais.

L'utilisation de l'anglais et du français: maintenant et au début de la carrière.

19- Pour l'ensemble des informateurs, la situation que nous venons de décrire a-t-elle évolué durant la période s'étendant entre le début de leur carrière et le moment où ils ont répondu au questionnaire? C'est ce que nous allons voir maintenant (tableau III - 17). Au début de leur carrière, 76.1% des informateurs de langue maternelle française utilisait seulement le français; à ce même propos, les proportions étaient de 6.3% dans le cas des informateurs de langue maternelle anglaise et de 54.5% dans le cas des informateurs d'une autre



langue maternelle. À l'époque où le questionnaire a été distribué, les proportions étaient dans l'ordre, et respectivement pour chacun des trois groupes d'informateurs, de 70%, 6.7% et 53%. On remarque donc que seuls les informateurs de langue maternelle française laissent voir une variation de quelque importance: il y a en effet 6.1% en moins de ces informateurs utilisant seulement le français à l'époque où ils ont répondu au questionnaire comparativement au début de leur carrière. En ce qui concerne l'utilisation exclusive de la langue anglaise, on compte moins d'informateurs de langue anglaise (21.5%) et moins d'informateurs d'une autre langue maternelle (7.4%) au moment de la distribution du questionnaire comparativement au début de la carrière des informateurs. On arrive à des résultats sensiblement équivalents si l'on compare les informateurs anglophones et francophones. Premièrement, il ressort que chez les francophones (et aussi les informateurs de langue maternelle française), on utilise aujourd'hui un peu moins qu'hier seulement le français, tandis qu'on utilise un peu plus le français ou l'anglais alternativement selon les besoins; deuxièmement, que chez les informateurs anglophones (et aussi chez les informateurs de langue maternelle anglaise et d'une autre langue maternelle) on emploie dans des proportions sensiblement moindres l'anglais seulement, tandis qu'on emploie beaucoup plus le français ou l'anglais selon les besoins, maintenant qu'au début de la carrière; troisièmement, que 8 sur 10 des informateurs qui au début de leur carrière employaient seulement le français, emploient seulement cette langue encore maintenant, que 8 sur 10 de ceux qui employaient le français ou l'anglais suivant les circonstances emploient encore ces deux langues et que 3 sur 10 de ceux qui utilisaient l'anglais seulement,



l'utilisent encore aujourd'hui. Dans ce dernier cas, les 7 autres informateurs utilisent au moins partiellement le français. Voyons maintenant comment se présente la situation quant aux communications avec divers interlocuteurs appartenant à des organismes publics ou n'étant que de simples citoyens.

Communications avec des fonctionnaires fédéraux.

20- Lors de leurs communications verbales ou écrites avec des fonctionnaires fédéraux, quelle que soit la fréquence de ces communications, 6 à 7 informateurs sur 10 emploient principalement le français, 2 ou 3 sur 10 emploient le français ou l'anglais et le dernier informateur principalement l'anglais (tableaux III - 19 et 27). On retrouve sensiblement la même répartition chez les informateurs de langue maternelle française et chez les informateurs francophones. Quant aux informateurs d'une autre langue maternelle, environ la moitié utilisent principalement le français, à l'occasion des communications verbales et 7 sur 10 la même langue lorsqu'ils écrivent aux fonctionnaires fédéraux. Les fonctionnaires de langue maternelle anglaise présentent un modèle de conduites linguistiques très différent de celui des autres groupes de fonctionnaires. Ainsi à l'occasion des communications verbales, seulement 23% utilisent principalement le français, 41% le français et l'anglais et 36% principalement l'anglais. À l'occasion des communications écrites la proportion de ceux qui utilisent principalement l'anglais s'élève même jusqu'à 48.2%. Avec quelques modifications, on emploie, dans des proportions sensiblement équivalentes à celles que nous venons d'exposer, l'une ou / et l'autre langue chez les anglophones. En bref, le phénomène qui ressort ici est que pour les anglophones, on utilise dans les



deux tiers des cas principalement le français, tandis que chez les anglophones on se sert dans les deux cinquièmes des cas soit de l'anglais ou du français et dans le tiers des cas de l'anglais principalement.

Communications avec des fonctionnaires de l'Ontario.

21- Au plan de communications verbales, que les informateurs soient anglophones ou francophones, ils utilisent dans des proportions sensiblement égales principalement l'anglais lorsqu'ils discutent avec des fonctionnaires de l'Ontario. Dans le premier cas, on en compte 73.9% et dans le second cas, 68.9% (voir tableau III - 30). Si l'on répartit les informateurs selon leur langue maternelle, les neuf dixièmes de ceux qui sont de langue anglaise utilisent principalement l'anglais, tandis qu'on en dénombre les deux tiers chez ceux de langue française et seulement les deux cinquièmes chez ceux d'une autre langue. Au plan des communications écrites, les anglophones (84%) sont proportionnellement plus nombreux que les francophones (65.5%) à écrire principalement en anglais (voir tableau III - 22). Pour les informateurs de différentes langues maternelles, on observe, dans le cas des échanges épistolaires, sensiblement les mêmes résultats que ceux constatés dans le cas des communications verbales. Il ressort de tout cela qu'environ les trois quarts des communications avec des fonctionnaires ontariens s'effectuent en anglais.

Communications avec des fonctionnaires des autres provinces.

22- Des variations qui se rapprochent de celles observées pour les communications avec des fonctionnaires de l'Ontario, mais moins prononcées, se retrouvent à l'occasion des communications avec des fonctionnaires



des autres provinces (voir tableaux III - 23 et 31). Près des deux tiers des informateurs de langue maternelle anglaise (63.8%) utilisent principalement l'anglais, tandis que moins de la moitié (43.9%) des informateurs de langue maternelle française se servent de la même langue lorsqu'ils communiquent verbalement. Les proportions sont respectivement de 66.7% et 52.5% dans le cas des communications écrites. Pour les fonctionnaires anglophones, la proportion de ceux qui utilisent l'anglais s'élève même au-dessus de 70%: 71.4% lorsqu'il s'agit d'échanges verbaux et 72.7% à l'occasion de communications écrites. Chez les francophones, les proportions de ceux qui utilisent l'anglais sont, dans le même ordre, 42.1% et 53.7%. En contre-partie de ce que nous venons d'indiquer, il apparaît qu'à peu près aucun fonctionnaire anglophone (et fonctionnaire de langue maternelle anglaise) emploie principalement le français lorsqu'il entre en relation avec des fonctionnaires d'autres provinces; chez les francophones (et les fonctionnaires de langue maternelle française) on en dénombre environ le tiers.

Communications  
à l'intérieur  
du ministère.

23- Si l'on passe maintenant aux communications s'effectuant à l'intérieur même des ministères auxquels appartiennent les informateurs (voir tableaux III - 20 et 28), on relève d'abord que la très grande majorité des fonctionnaires francophones et des fonctionnaires de langue maternelle française disent utiliser principalement le français: 97.5% et 96.9% dans le cas des communications verbales, 98.1% et 97.8% dans le cas des communications écrites. On peut faire la même observation pour les informateurs dont la langue maternelle n'est ni



l'anglais, ni le français. Chez les informateurs de langue maternelle anglaise, la situation est toute différente. Même si l'on constate que six sur dix de ceux-ci emploient principalement le français, on en compte 16.3% qui se servent principalement de l'anglais lorsqu'ils parlent à leurs collègues et 25.9% qui font de même quand ils écrivent. Chez ceux qui se définissent comme anglophones les proportions sont encore plus élevées: 25.9% pour les communications verbales et 44.1% pour les communications écrites. Il y a donc encore des fonctionnaires anglophones qui travaillent principalement en anglais dans la fonction publique provinciale; ils sont cependant moins de 1% des effectifs globaux.

Communications avec des fonctionnaires d'autres ministères.

24- Au niveau des communications avec des fonctionnaires d'autres ministères, la situation est sensiblement la même que celle que nous venons d'exposer à propos des communications internes dans les différents ministères. On peut même dire que

le français est encore plus utilisé dans le premier cas que dans le second. Ainsi, la presque totalité des informateurs de langue maternelle française utilisent principalement le français lorsqu'ils échangent verbalement (96.6%) ou par écrit (97.3%) avec des fonctionnaires d'un ministère différent du leur (voir tableaux III - 21 et 29). Il en est de même pour les francophones: on décèle des proportions s'élevant à 96.6% et 97.3% pour l'un et l'autre des deux types de communications identifiées ci-haut. En outre, dans le cas des informateurs de langue maternelle anglaise les proportions de ceux qui emploient principalement



le français sont nettement supérieures à celles observées au niveau des communications internes à un organisme administratif, soit 80.3% et 72.8% dans l'un et l'autre cas. À l'opposé, seulement 6.5% (comparativement à 16.3%) de ces informateurs disent communiquer verbalement en anglais avec des fonctionnaires d'un autre ministère; de plus 15.7% (comparativement à 25.9%) font la même remarque à propos des communications écrites. Si nous portons notre attention sur les fonctionnaires anglophones, on perçoit immédiatement une tendance similaire. Plus d'anglophones utilisent principalement le français dans leurs communications avec des fonctionnaires d'un autre ministère qu'avec des fonctionnaires du ministère auquel ils appartiennent; 58.6% contre 50.4% dans le cas des échanges verbaux et 44.9% contre 39.9% pour les communications écrites. C'est le phénomène inverse que nous observerions si nous avions plutôt porté notre attention sur les anglophones qui affirment se servir principalement de la langue anglaise.

Communications avec des employés de divers services publics.

25- Neuf sur dix des informateurs qui entrent en communication avec des employés des municipalités, des commissions scolaires, des services sociaux ou des institutions hospitalières le font principalement en français (voir tableaux III - 24 et 32). Très peu utilisent principalement la langue anglaise; moins de 2%. Les informateurs de langue maternelle anglaise, de même que les informateurs anglophones, se différencient nettement de l'ensemble. Au niveau des communications verbales seulement 54.1% des informateurs de langue maternelle anglaise utilisent principalement le français, tandis que près du quart (24.6%) emploient



principalement l'anglais. Les différences sont encore plus accentuées, par rapport à l'ensemble des informateurs, dans le cas des communications écrites: 46.6% seulement se servent principalement du français et 29.2% principalement de l'anglais chez les informateurs de langue maternelle anglaise. Chez les informateurs anglophones, on observe les proportions sensiblement plus faibles pour ceux qui utilisent principalement le français (31.3% et 25%) et à l'inverse des proportions beaucoup plus fortes pour ceux qui emploient principalement l'anglais (41% et 55%). Il est compréhensible que les informateurs anglophones utilisent davantage l'anglais dans leurs communications avec des employés des services publics, car dans bien des cas ce sont à eux que l'on confie les communications avec les organismes publics au service des anglo-québécois.

Communications  
avec les entre-  
prises indus-  
trielles ou  
commerciales.

26- Près des deux tiers des communications entre les informateurs et les entreprises industrielles ou commerciales se font principalement en français et seulement 3% principalement en anglais. Les autres communications (environ 30%) s'établissent dans l'une et l'autre langues (voir tableaux III - 25 et 33) selon des modalités qui diffèrent d'un cas à l'autre. On remarque encore à ce niveau de communications des différences entre les divers sous-ensembles d'informateurs. Ce sont les fonctionnaires de langue maternelle anglaise et les fonctionnaires anglophones qui en proportion sont les plus nombreux à utiliser l'anglais lorsqu'ils communiquent avec des entreprises; la proportion la plus élevée est de 38.9%. Notons, par ailleurs, que



pour ces communications on en compte davantage (environ 30%) qu'aux autres niveaux qui se font en français et en anglais selon les cas. Il peut paraître étrange que pour les communications avec les entreprises, la langue anglaise ne soit pas plus utilisée; on se serait attendu à des résultats plutôt inverses. Des informations obtenues lors d'entrevues nous permettent toutefois d'interpréter jusqu'à un certain point ces résultats. Premièrement, pour les informateurs qui disent entretenir des relations dans les deux langues avec les entreprises, il faut comprendre, pour plusieurs d'entre eux, que quelquefois ils utilisent le français, cependant qu'ils emploient l'anglais la plupart du temps. Deuxièmement, dans quelques ministères, on emploie à peu près systématiquement le français lorsque des entreprises font des demandes à l'un ou l'autre de leurs services. Troisièmement, lorsqu'un service gouvernemental a à exercer une fonction de contrôle auprès de certaines entreprises, dans la plupart de ces cas on communiquera en anglais avec les entreprises, ou tout au plus on établira des communications dans les deux langues simultanément. Quatrièmement, des entreprises, de plus en plus nombreuses semble-t-il depuis quelques années, ont pris elles-mêmes l'initiative de communiquer en français avec le gouvernement.

Communications  
avec les clien-  
tèles des divers  
ministères.

27- Au total, près de 80% des informateurs qui entrent en relation avec le public, oralement ou par écrit, le font en français; les autres le font soit en français ou en anglais selon les cas, soit principalement en anglais (tableaux III - 26 et 34). Si l'on ne tient compte que des informateurs anglophones, pour les communications verbales 26.6% seulement les



tiennent en français principalement, 37.5% en français et anglais et 35.9% principalement en anglais. On trouve dans le même ordre les proportions suivantes pour les communications écrites: 22.4%, 29.1% et 48.5%. En ce qui concerne les informateurs de langue maternelle anglaise, on en compte, en proportion, moins qui communiquent principalement en anglais, mais la tendance est dans le même sens que chez les fonctionnaires anglophones. Cette différence de comportement entre les fonctionnaires anglophones et l'ensemble des fonctionnaires provinciaux, s'explique assez facilement lorsque l'on sait que ces premiers fonctionnaires sont pour plusieurs au service de l'élément anglais du Québec. La situation est de fait simple en ce qui a trait aux communications avec la clientèle. Sur la base d'informations recueillies auprès de fonctionnaires de tous les ministères, nous pouvons avancer qu'on utilise la plupart du temps la langue du correspondant ou de l'interlocuteur. On voit ici une différence importante entre la conduite adoptée envers le client-individu et le client-organisme (entreprise, commerce, etc....). Dans le cas du client-individu une politique, rarement formalisée jusqu'à maintenant, invite le fonctionnaire à tenir compte de la langue des correspondants lorsqu'il entre en communication avec eux. Dans le cas du client-organisme, on retrouve trois tendances: tenir compte de la langue du correspondant, utiliser l'anglais ou le français en tenant compte de l'efficacité de la communication, enfin employer intentionnellement le français dans tous les cas.

Comparaison entre les communications compte tenu du correspondant.

28- Si l'on compare entre elles les communications des fonctionnaires provinciaux avec divers groupes ou personnes, voici brièvement ce que l'on peut retenir. Premièrement, presque toutes les communications,



écrites ou verbales, se font en français à l'intérieur d'un même ministère (96% et 96.9%) et d'un ministère à un autre (96% et 96.7%). Deuxièmement, 90% des échanges avec des organismes publics ou semi-publics s'effectuent de même en français. Troisièmement, pour les relations avec les clientèles des différents ministères on utilise 7 ou 8 fois sur 10 le français (78.6% et 79.6%), ce qui est conforme à la proportion du contingent des francophones au Québec. Quatrièmement, avec le gouvernement fédéral, les proportions baissent considérablement; le français est principalement employé par 63.8% des informateurs pour les communications verbales et par 61% pour les échanges épistolaires. Pour la première fois, l'anglais est utilisé par plus de 10% des informateurs (11.2% et 12%). Cinquièmement, les informateurs se servent du français dans les proportions équivalentes à celles observées dans les communications avec le fédéral, lorsqu'ils entrent en rapport avec les entreprises commerciales ou industrielles (64.3% et 65.7%); comme nous l'avons signalé précédemment la majorité des autres communications doivent se tenir en anglais. Sixièmement, quant aux communications avec des fonctionnaires des autres provinces, elles tombent à 12.4% et 16.5% pour l'utilisation du français dans le cas de l'Ontario et à 30.9% et 26.2% pour l'emploi de la même langue dans le cas des provinces de l'Atlantique et de l'Ouest. Par contre, les communications faites principalement en anglais sont très importantes, 68% et 65.7% avec l'Ontario et 45.6% et 54.5% avec les Maritimes et l'Ouest du pays. Ce sont donc pour les communications avec l'Ontario que les informateurs emploient le moins fréquemment le français et le plus souvent l'anglais.



## CHAPITRE III

## LES PUBLICATIONS ET LA TRADUCTION

29- Comme tout gouvernement, celui du Québec assure la publication d'une masse de documents.

Il y a par exemple les textes des lois et des règlements, la Gazette officielle de Québec, le Journal des Débats, les rapports annuels des ministères et des autres organismes administratifs, les formulaires de tout genre, les rapports techniques, les documents d'information, les comptes rendus d'études et de recherche, les guides et les manuels, les circulaires et les bulletins, les répertoires, les rapports des commissions d'étude ou d'enquête, les codes, les cartes et les documents graphiques, les journaux et revues, les dépliants publicitaires, etc. Poursuivre comme objectif la description exhaustive de la facture linguistique de toutes ces publications originant de l'un ou l'autre des dix-neufs ministères québécois, aurait exigé un travail d'inventaire et de classification qui était hors de notre portée. Nous serons plus modeste et essaierons de présenter une image la plus exacte possible de la situation à

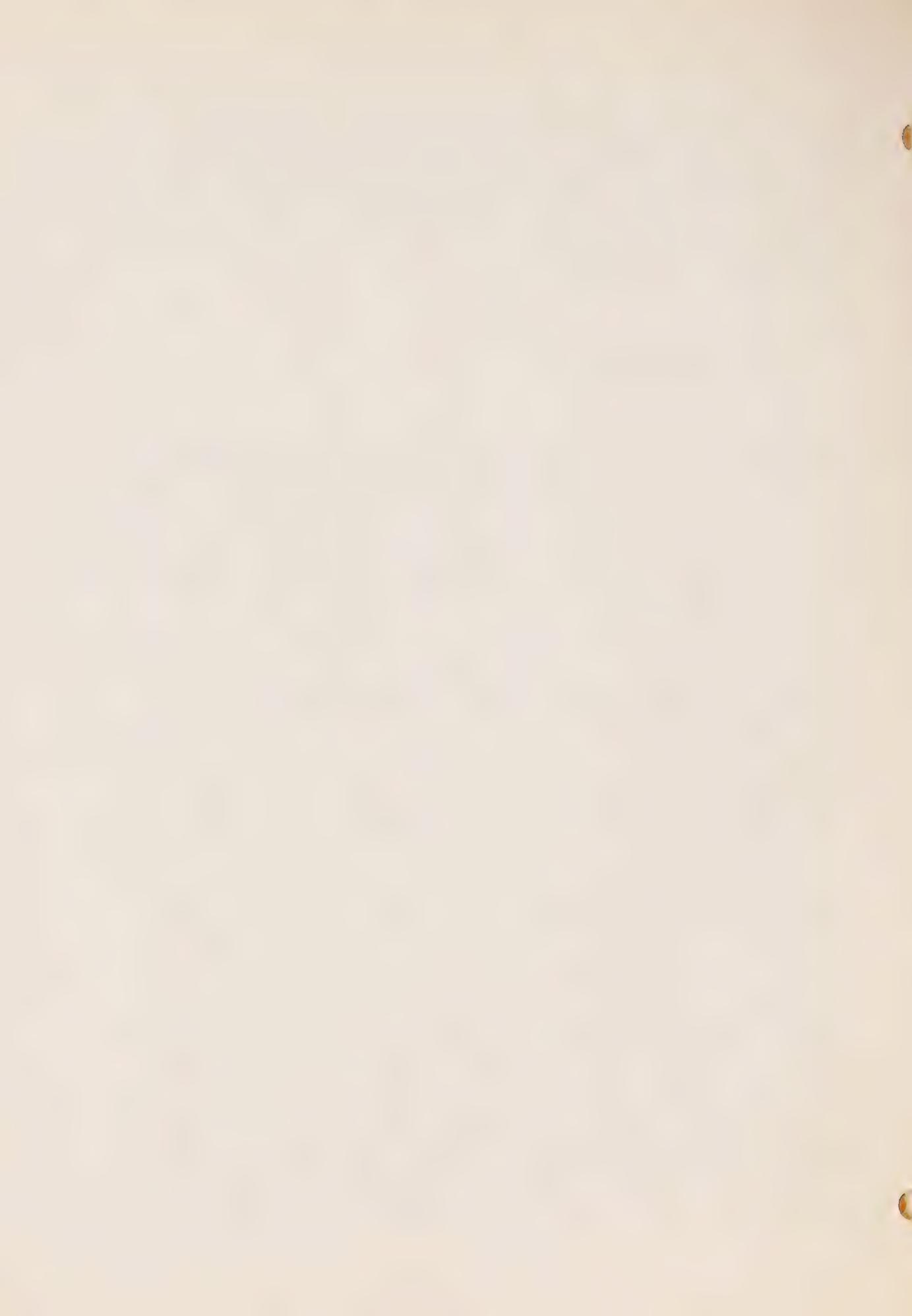


propos de quelques grandes catégories de publication. Successivement, nous verrons ainsi les publications officielles, les grandes séries annuelles, les formulaires, enfin, dans une même section quelques autres publications de type courant.

#### A - LES PUBLICATIONS

Les documents officiels.

30- Les principaux documents officiels du gouvernement du Québec sont les textes législatifs (bill), les règlements, les Arrêtés en Conseil, les Comptes publics, le Budget, les rapports de certains administrateurs supérieurs (auditeur, commissaires de la CFP, etc.), la Gazette officielle de Québec et le Journal des Débats. En général, on peut avancer que ces documents sont bilingues, bien qu'il ne faille pas entendre ce terme dans le même sens pour tous les cas. D'abord, il semble bien que la seule contrainte légale, obligeant la publication dans les deux langues officielles, concerne les textes législatifs au moment même de leur impression et lors de leur collection dans un même recueil, les "Statuts de la province de Québec". Les règlements pour leur part, qui viennent expliciter certaines dispositions de ces lois sont selon la coutume pour la plupart édités en français et en anglais dans la Gazette officielle de Québec et en tirés à part. Nous n'avons pu retracer dans ce dernier cas aucune référence légale explicite déterminant leur publication dans les deux langues. Quant aux Arrêtés en Conseil, tous sont publiés en français et en anglais dans la Gazette officielle de Québec, Le Journal des Débats est, par ailleurs, le compte rendu des



séances de l'Assemblée législative, dont il reproduit fidèlement le déroulement. Comme les débats s'effectuent généralement en français, le Journal les rapporte dans cette langue. Enfin, pour les autres documents officiels, on peut avancer qu'ils sont pour la plupart bilingues, bien qu'il y ait encore là des exceptions, par exemple le Rapport de la CFP, Signalons que le bilinguisme de ces documents se présente selon deux formules: pour les uns le document est bilingue dans un même et seul exemplaire par exemple le Budget; pour les autres, les tirages distincts sont réalisés pour l'une et l'autre langues, par exemple les règlements dans bien des cas.

Les grandes séries. 31- Sous cette rubrique, nous retrouvons par exemple les rapports annuels des différents ministères, le rapport des Archives du Québec, l'Annuaire du Québec, divers rapports statistiques, les rapports des organismes administratifs, etc. Notons tout de suite que le rapport des Archives est en partie en français et en partie en anglais, les sections reproduites en une langue n'étant pas traduites dans l'autre langue et vice versa. Dans l'ensemble du rapport toutefois 80% à 90% des textes sont écrits en français. Quant à l'Annuaire du Québec, sa facture linguistique a évolué dans le temps. Parfois il était publié en français et en anglais sur deux colonnes, parfois on éditait des volumes séparés pour les versions anglaise et française; aujourd'hui de larges sections de ce rapport sont rédigées seulement en français. Dans les rapports annuels des différents ministères, il est possible d'identifier trois formules au niveau de la présentation linguistique. Il y a :

- a) le rapport unilingue, toujours en langue française;

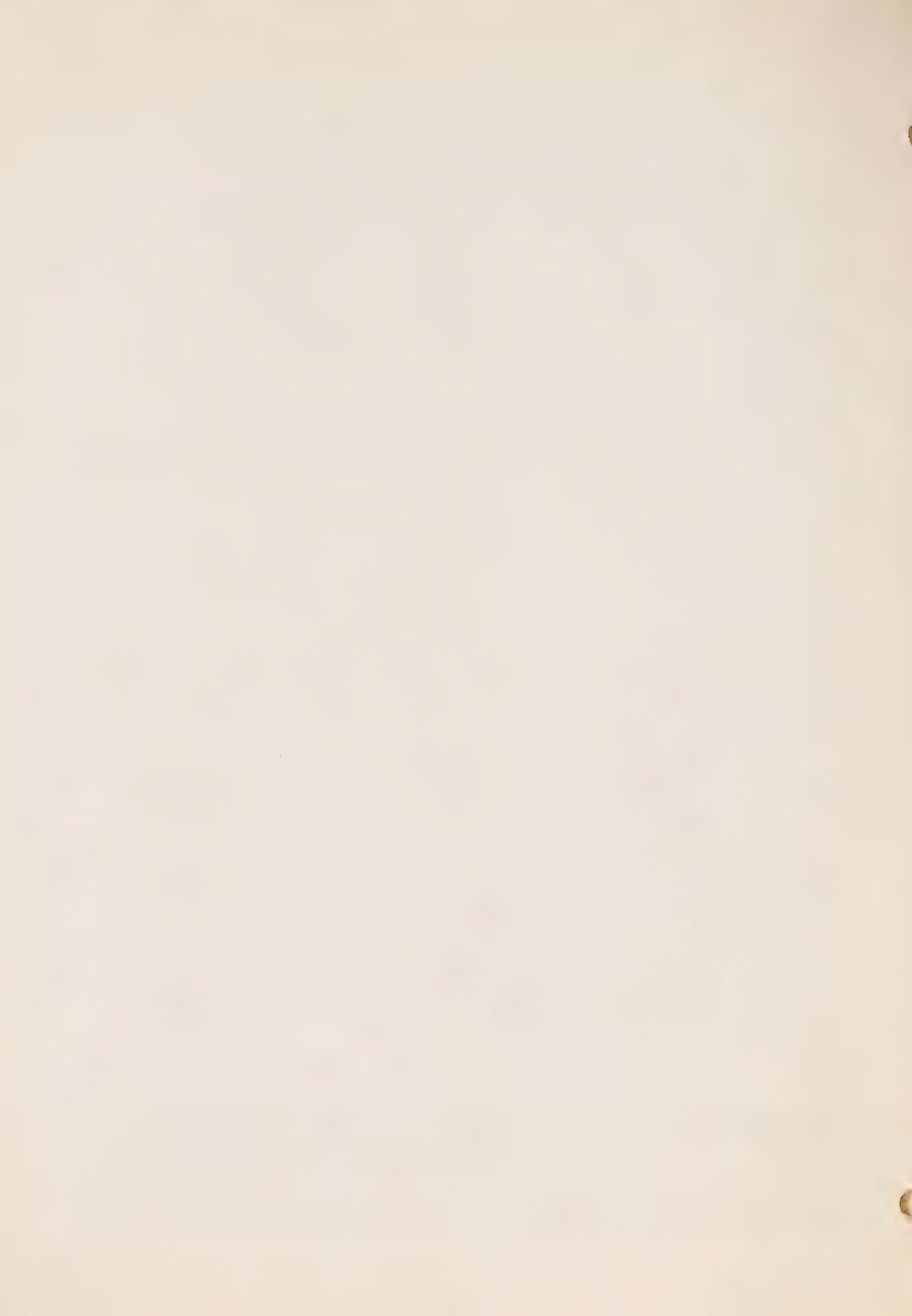


- b) le rapport bilingue en un même exemplaire; et
- c) le rapport bilingue publié en deux volumes séparés.

Les ministères de la Famille et du Bien-Être social, de l'Éducation, des Affaires culturelles, des Terres et Forêts, de l'Agriculture et de la Colonisation, du Secrétariat de la Province, des Affaires fédérales-provinciales, de la Voirie, de la Justice, et du Travail ont utilisé la première formule en 1964-65. Les ministères de l'Industrie et du Commerce, des Affaires municipales, de la Santé, des Travaux publics, et du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche ont adopté la seconde formule. Finalement, les ministères des Finances et des Richesses naturelles ont publié leur rapport selon la troisième formule. Il semble bien que depuis quelque temps, il y ait "une tendance vers l'unilinguisme et non vers le bilinguisme" (I-30), comme nous le signalait un de nos informateurs au sujet des rapports annuels des différents ministères. Quelques explications sont données au sujet de cette tendance. Pour certains, "les autres provinces envoient leur rapport annuel en anglais sans se soucier que le Québec soit francophone" (I-17). Pour d'autres comme il y a peu de personnes "qui lit ce rapport, nous ne voyons pas pourquoi nous dépenserions de l'argent pour le traduire" (I-24). Enfin quelques-uns s'interrogent sur la "légalité" (I-25) d'une telle tendance. Il ne semble pas cependant qu'une disposition de la loi puisse obliger la publication des rapports annuels dans l'une et l'autre des deux langues officielles.

Les formulaires.

32- Il faut ici distinguer les formulaires à usage interne des formulaires destinés aux différentes clientèles des ministères. Pour les formulaires à usage interne,



il semble bien que la très grande majorité d'entre eux soient unilingues français. Il en va autrement pour les formulaires destinés à la clientèle: la presque totalité d'entre eux sont bilingues soit sur le même exemplaire ou sur deux exemplaires différents. À notre connaissance, il n'y a que le ministère des Affaires culturelles qui dans ses formulaires de demandes de subvention utilise uniquement le français. Le ministère des Affaires municipales, pour sa part, ne fait parvenir la copie anglaise d'un formulaire que sur "demande expresse" de l'utilisateur. Trois autres faits sont à retenir en ce qui regarde les formulaires à usage externe. Premièrement, lorsqu'il y a deux formulaires, celui en langue anglaise accuse parfois un certain retard d'impression comparativement au formulaire de langue française. Deuxièmement, le nombre de formulaires imprimés en langue anglaise est toujours de beaucoup inférieur à celui des formulaires rédigés en langue française; 15% au maximum du nombre des formulaires de langue française. Troisièmement, lorsque l'on décide de la mise en page d'un formulaire bilingue on accorde souvent, au plan de la composition, la priorité à la langue française sur la langue anglaise.

Les autres publications.

33- Outre les publications dont nous venons de parler, on compte, au gouvernement du Québec, un très grand nombre d'autres publications que nous avons brièvement énumérées au début de ce chapitre. Si l'on essaie de décrire la situation sur un plan général, il est possible d'identifier quelques tendances pour l'un ou l'autre des sous-ensembles de publication.



Premièrement, il apparaît clairement que la très grande majorité des publications appartenant aux catégories des dépliants ou brochures publicitaires, des bulletins d'information et des circulaires administratives sont publiées dans les deux langues, soit sur un même document ou sur des documents à tirage séparé. Il y a cependant, pour ce groupe de publication, au moins une exception importante; le ministère de l'Agriculture ne traduit pas ses bulletins ou brochures d'information, du moins pour la plupart. Cette situation s'explique du fait que, pour plusieurs de ces brochures, on en retrouve une correspondante publiée par le ministère fédéral de l'Agriculture. On suggère donc aux anglophones de s'adresser à ce ministère pour obtenir de l'information dans leur langue.

Deuxièmement, pour les périodiques, la situation est quelque peu différente. Dans certains cas la revue n'est pas traduite en anglais (par exemple, "Culture Vivante" au ministère des Affaires culturelles, "L'École Coopérative" et "Technique" au ministère de l'Éducation, etc.); dans d'autres cas, le périodique est publié dans les deux langues simultanément (par exemple, "Hebdo-Éducation" et "Education Weekly"); dans d'autres cas, une revue autrefois bilingue, est devenue unilingue de langue française (par exemple, "Québec / Travail" au ministère du Travail); enfin dans d'autres cas le périodique est bilingue (par exemple, le Bulletin Mensuel du ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, "Statistiques / Statistics" au ministère de l'Industrie et du Commerce).

Troisièmement, dans la plupart des cas, les documents à circulation restreinte destinés à l'usage des fonctionnaires du gouvernement ou ayant peu de rayonnement dans le public, sont publiés uniquement en français.



Quatrièmement, les rapports d'études ou de recherche sont généralement publiés en français. Mais il y a quand même des exceptions. Certains rapports de commission d'enquête ont eu une version anglaise, d'autres n'en ont pas eu. Aux Richesses naturelles, toutes les études techniques sont publiées dans les deux langues. Au ministère de l'Industrie et du Commerce, la majorité des inventaires, des études statistiques, des répertoires, etc., sont bilingues. Notons finalement que, pour plusieurs ministères, le rapport annuel auquel viennent s'ajouter quelques petits bulletins ou dépliants, sont leurs seules publications. Pour les ministères qui ont un fort volume de publications, on observe qu'à peu près tout est publié dans les deux langues, par exemple au ministère de l'Industrie et du Commerce.

#### B - LA TRADUCTION

Service de traduction: centralisé ou décentralisé.

34- Dans tous les ministères, il se fait de la traduction comme cela ressort de ce que nous avons dit dans les paragraphes précédents; et cela depuis toujours. On pourrait donc s'attendre à ce que chaque ministère et organisme administratif possèdent son service de traduction, ses traducteurs officiels et attitrés, ou qu'il y ait un bureau de traduction centralisé pour l'ensemble des ministères. En réalité, ce n'est pas la situation que nous avons décelée. Nous verrons que la traduction pose un problème sérieux aux fonctionnaires et ce problème mériterait d'être étudié plus longuement qu'il nous est possible de le faire. Même si la situation apparaît anarchique aux yeux de certains, il semble qu'en général les résultats soient assez bons puisque, comme nous



venons de le voir, tous les circulaires, formulaires, feuillets d'information, documents officiels, etc., sont traduits ainsi qu'un bon nombre de rapports techniques.

Opinions des informateurs au sujet de la traduction.

34a- Les témoignages recueillis nous indiquent qu'il n'y a pas de service de traduction central bien organisé au sein de l'administration, ce qui nous permet de supposer que pour en arriver aux résultats décelés, un bon nombre de fonctionnaires qui n'ont pas le titre de "traducteurs" et exercent officiellement une autre fonction, effectuant des travaux de traduction soit lors des heures régulières de travail ou dans leurs temps libres. Voyons avant de passer à l'analyse de la situation, ce que disent à ce sujet nos informateurs de la plupart des ministères.

"Il y a un traducteur à l'extension juridique". (I-1)

"Il n'y a pas de système de traduction comme tel. Il y a bien quelque part au ministère un traducteur officiel, cependant, j'aime mieux faire ma propre traduction. Je pense que tous les hauts-fonctionnaires font la même chose...sa traduction est trop littéraire". (I-3)

"Chez-nous, il y a 2 traducteurs: un pour la traduction française et l'autre pour la traduction anglaise. Ils assument la traduction des textes officiels. Moi, j'écris directement en anglais". (I-14)

"Nous n'avons pas de service: nous utilisons au besoin le service de traduction du Secrétariat de la Province". (I-5)

"On n'a pas de service de traduction". (I-9)

"Il n'y avait aucun système de traduction quand je suis arrivé. Ils utilisaient un avocat et une secrétaire du ministère...La publication du rapport... a été terminée avec plusieurs mois de retard. Les documents officiels sont traduits par le service de traduction du Secrétariat de la Province". (I-10)



"Nous faisons appel à l'Office de Traduction du Secrétariat de la Province. Un membre du contentieux fait une première traduction et un spécialiste la reprend. Mais nous nous proposons de créer un poste de traducteur qui se chargera de toute la traduction". (I-13)

"On a un employé qui fait de la traduction le soir et les fins de semaines". (I-16)

"Le ministère dispose d'un traducteur qui traduit tout". (I-17)

"Nous référons nos textes au Secrétariat de la Province". (I-20)

"Il n'y a pas de service. Les gens du ministère font leur propre traduction. Je ne veux pas avoir affaire à eux (secrétariat); cela ajoute du retard aux procédures". (I-21)

"Nous n'avons pas recours au Secrétariat de la Province. Notre spécialité a son jargon; seul un spécialiste peut traduire les textes". (I-22)

"Le recours au Secrétariat de la Province, c'est le canal ordinaire. Pour les discours, je les traduis moi-même avec une personne qui connaît bien l'anglais. Au Secrétariat de la Province, on "assèche" les discours". (I-23)

"Nous avons un traducteur qui fait de la traduction par les soirs". (I-24)

"Il y a 2 ou 3 traducteurs au Service de traduction. Nous faisons toute notre traduction nous-même. Sauf pour le Rapport..." (I-26)

"La majorité de la traduction est faite par des employés réguliers". (I-29)

"Il y a 2 traducteurs pour les publications courantes". (I-39)

"Nous avons un système de traduction en permanence. Nous avons quelquefois recours au Secrétariat de la Province". (I-40)

"Nous avons des problèmes de traduction dans mon service. Nous n'avons pas de traducteur". (I-42)



On trouve des traducteurs attitrés dans huit ministères.

35- Dans l'ensemble de la fonction publique, il y a huit ministères ou organismes administratifs qui disposent de traducteurs attitrés ou d'un petit service de traduction, ce sont: la Régie des Rentes, les ministères du Travail, de l'Industrie et du Commerce, de l'Éducation, du Revenu, des Richesses naturelles, le Secrétariat de la Province et l'Assemblée législative.

Huit autres ministères font appel aux services de traducteurs non-attitrés qui traduisent à temps partiel, au travail ou durant leurs heures de loisir: Famille et Bien-Être social, Travaux publics, Agriculture, Voirie, Revenu, Justice, Industrie et Commerce et Affaires fédérales-provinciales. On dénombre aussi cinq départements ministériels ou organismes administratifs qui, selon les besoins, ont recours au Service de Traduction du Secrétariat: Commission de la fonction publique, Famille et Bien-Être social, Revenu, Affaires culturelles et Finances.

Il ressort de nos entrevues qu'au maximum dix-sept personnes s'occupent en permanence de la traduction dans l'ensemble de la fonction publique, dont cinq à l'Assemblée législative et trois au Secrétariat de la Province. La plupart de ces traducteurs font de la traduction du français à l'anglais. On dénombre aussi une quinzaine d'autres fonctionnaires qui, à l'occasion font de la traduction durant les heures régulières de travail ou durant leur temps libre. Nombreux sont aussi les fonctionnaires, - mais le nombre en est difficilement identifiable, - qui eux-mêmes traduisent leurs textes lorsque nécessaire. Enfin, dans certains cas les travaux de traduction sont confiés par contrat à des spécialistes.

Le Service de Traduction du Secrétariat de la Province.

36- Revenons brièvement au Service de Traduction du Secrétariat de la Province. Ce



service n'existe que depuis à peine deux ans à l'époque de notre enquête. Il ne comptait que trois personnes à plein temps, comme nous l'avons signalé précédemment. En principe, ce service devrait s'occuper de la majeure partie des travaux de traduction nécessaires à la publication en langue anglaise de l'ensemble des documents produits par les services des divers ministères; en réalité, il ne peut satisfaire à toutes les demandes et s'occupe d'une infime partie de la traduction faite dans l'ensemble de la fonction publique. Selon les dires du directeur même, son service "...dispose de trop peu de traducteurs permanents et plusieurs contrats sont confiés à l'extérieur, par exemple: à des professeurs d'université". Pour ce qui est du travail exécuté par les traducteurs de son service, les renseignements fournis sont demeurés assez vagues. "Il est question, nous a-t-il dit, que ce soit notre service qui assume la traduction de l'information officielle". Il reste cependant à définir ce qui est entendu par "information officielle". On peut, en procédant par élimination, cerner quelque peu le sens de cette expression.

Premièrement, serait exclue de la charge de travail du service en question, la traduction de la plupart des textes techniques ou scientifiques, car cette partie est réalisée presque toujours à l'intérieur même des ministères concernés.

Deuxièmement, quant à la traduction de la correspondance avec des personnes ou des organismes anglophones, la plus grande partie de ce travail semble aussi se faire à l'intérieur des différents ministères; dans certains cas cependant, le service de traduction en assumera l'exécution.



Troisièmement, la traduction des textes législatifs, règlements, Arrêtés en conseil, etc., préparés par les divers ministères et rédigés finalement par la commission de la législation, est assumée par les traducteurs de l'Assemblée législative.

Quatrièmement, l'Imprimeur de la Reine est responsable de son côté de la traduction d'un certain nombre de publications. Le service de la traduction du Secrétariat de la Province, par l'intermédiaire de son personnel ou de spécialistes de l'extérieur, s'occupe donc, en partie seulement, de la traduction des circulaires, des dépliants publicitaires, des bulletins d'information, des communiqués de presse, de la correspondance, etc. Globalement, telle était la situation lorsque nous avons recueilli nos informations.

Opinions sur un service centralisé de traduction.

37- Dans plusieurs des entrevues que nous avons menées, les informateurs voyaient bien des désavantages à la centralisation des travaux de traduction dans un seul et unique organisme spécialisé à cet effet. Certains de ces informateurs avaient eu des expériences plus ou moins heureuses dans le passé lorsqu'ils ont eu à confier certains textes à traduire au service de Traduction du Secrétariat de la Province, mais pas tous; d'autres avaient eu des expériences similaires avec les traducteurs officiels du gouvernement fédéral; d'autres enfin ont manifesté leur réticence sans pour autant pouvoir l'appuyer sur des faits précis. Voyons brièvement leurs opinions à ce sujet.

"Je leur ai remis un texte une fois, c'était horrible, depuis, je préfère le faire moi-même. Ils n'ont pas le personnel qu'il faut". (I-16)



"Nous n'avons pas affaire au service de traduction parce que...est une science qui a son propre jargon scientifique ou technique...". (I-22)

"La traduction technique ne peut être confiée à des non-spécialistes". (I-36)

"Les traducteurs du service de traduction font plutôt une traduction littéraire". (I-24)

"Je ne suis pas favorable...parce que la traduction exige la connaissance de la terminologie propre à des domaines particuliers". (I-32)

"Je pense qu'un bon traducteur doit être familier non seulement avec l'esprit du sujet qu'il a à traduire, mais qu'il doit aussi être porteur...de l'esprit de la maison. Pour cela, il doit être attaché à un ministère...Je ne suis pas défavorable à l'organisation d'un bureau central à condition que cet organisme soit très large et qu'il implique des divisions selon les grandes spécialités. Mais cela peut prendre vingt ans..." (I-32)

"La centralisation pourrait être bonne dans certains domaines. Dans d'autres...c'est mauvais. La traduction de certains documents doit se faire souvent dans un délai très court". (I-39)

"On tente de centraliser les services...c'est une source de retard. Il serait préférable d'avoir des traducteurs à plein temps au ministère". (I-42)

Etc.

On s'oppose donc à la centralisation de la traduction en un seul service pour les raisons suivantes.

Premièrement, comme dans certains ministères on fait de la recherche dans diverses disciplines ou sciences (agronomie, géologie, génie, économique, sociologie, etc.), on souligne les difficultés pour un non-initié aux termes techniques (ou jargon scientifique) de traduire de façon juste et intelligente un texte scientifique.

Deuxièmement, on remarque que le texte traduit doit tout autant ré-



fléter l'esprit du ministère que l'esprit du texte original; pour ce faire il faut avoir travaillé à l'intérieur de ce ministère.

Troisièmement, on avance que la traduction de certains textes doit s'effectuer rapidement et que la centralisation occasionne souvent des retards considérables.

Quatrièmement, pour être vraiment efficace, un service de traduction centralisé devrait comprendre des généralistes et de nombreux spécialistes.

Cinquièmement, on reproche fréquemment à des traducteurs isolés du contexte particulier d'un ministère précis de traduire trop littéralement. Même si plusieurs informateurs font ces critiques à propos d'un service centralisé de traduction, qui n'est pas nécessairement celui du Secrétariat de la Province, il faut quand même se rappeler que certains ministères font appel assez régulièrement au service du Secrétariat et paraissent satisfaits de ses travaux.

\* \* \* \* \*

Conclusion.

38- Que doit-on retenir de l'ensemble des faits que nous venons d'exposer au sujet des qualifications linguistiques des fonctionnaires, de la langue de travail, de la langue de publication des documents du gouvernement provincial et de la traduction.

39- Au niveau des qualifications linguistiques,



retenons les trois faits suivants.

Premièrement, il semble bien qu'il y ait une augmentation sensible du nombre des bilingues dans la fonction publique provinciale depuis 1961; près de huit fonctionnaires sur dix seraient actuellement bilingues à divers degrés.

Deuxièmement, des qualifications linguistiques particulières, notamment en anglais, sont rarement exigées des nombreux fonctionnaires, sauf pour quelques postes précis, à un certain niveau de responsabilités hiérarchiques et pour certains lieux de travail, principalement Montréal.

Troisièmement, les anglophones actuellement à l'emploi du gouvernement du Québec sont dans une très forte proportion des bilingues; il y a quelques années on en comptait moins. Il faut certes lier cette constatation à l'évolution décelée au plan de la langue de travail interne à la fonction publique québécoise.

40- Les transformations sont très nettement marquées en ce qui concerne la langue utilisée au travail par les fonctionnaires provinciaux, au double niveau des communications internes et externes. Pour les communications internes, c'est, comme nous l'avons indiqué, l'unilinguisme français presque complet depuis quelques années. On trouve bien encore dans quelques sections d'un petit nombre de ministères des fonctionnaires qui communiquent entre eux en anglais, mais on ne voit plus aujourd'hui des concentrations importantes d'anglophones travaillant pratiquement toujours en anglais. Le français est actuelle-



ment la langue de travail de la très grande majorité des fonctionnaires à l'intérieur de la fonction publique québécoise. Pour les communications avec l'extérieur, la situation est différente. On retrouve différentes formules compte tenu de certaines caractéristiques de l'interlocuteur. Dans le cas de clients s'adressant aux divers ministères, ou dans la situation inverse, la communication s'établit toujours dans la langue du client. Dans le cas des communications avec le fédéral, on peut affirmer qu'actuellement se manifeste une politique "consciente" du gouvernement du Québec, comme nous le signalait un informateur, pour écrire en français. On est quand même souple; pour des raisons d'efficacité et d'urgence on adjoindra parfois la version anglaise du texte original. Quant aux communications verbales avec le fédéral, il faut bien être réaliste, semble-t-il, et la langue anglaise prime souvent sur la langue française. Notons cependant que, selon nos informateurs, il y a des efforts perceptibles faits par des fonctionnaires fédéraux, surtout à un niveau supérieur, pour pouvoir échanger dans l'une ou l'autre des deux langues officielles. Dans le cas des entreprises privées, l'anglais demeure encore la principale langue de communication. Des transformations d'attitudes et de comportements peuvent s'observer depuis quelques années de la part des entreprises. De plus en plus, elles utilisent le français pour communiquer avec le gouvernement. Du côté des ministères, on est encore une fois assez souple; à notre connaissance, un seul ministère a fait paraître une directive précise à l'effet que la langue française doit toujours être utilisée.

41- En premier lieu, ce qui ressort avec le plus d'évidence au sujet des publications du gouvernement du Québec, c'est



la très grande variété de formules linguistiques employées. Certaines publications sont de langue française seulement, d'autres bilingues dans un même volume, d'autres bilingues mais à tirage séparé selon l'une et l'autre des deux langues, etc. En second lieu, il a pu être observé des disparitions de publications bilingues, conjuguées à un fort accroissement de publications unilingues françaises. En troisième lieu, la majorité des formulaires internes sont de langue française, tandis que les formulaires destinés au public sont tous dans les deux langues, sauf quelques rares exceptions. Quatrièmement, toutes les grandes publications officielles sont bilingues, pendant que les rapports techniques, les études et les recherches sont souvent en français seulement. Enfin cinquièmement, la très grande majorité des bulletins d'information et dépliants publicitaires sont réalisés dans les deux langues.

42- Le phénomène principal au niveau de la traduction est l'absence d'un service centralisé de quelque importance et en contre-partie la dissémination des traducteurs permanents ou à temps partiel dans de nombreux ministères. En outre, il est apparu que la fonction de traduction est une des fonctions courantes entre plusieurs autres, exercée par des fonctionnaires occupant des postes de niveau intermédiaire ou supérieur.

43- À partir des nombreuses observations faites depuis le début de cet essai, il est possible de mettre en évidence plusieurs espèces de formules linguistiques couramment utilisées dans la fonction publique québécoise. Ces formules se compénètrent souvent les unes les autres et sont adoptées par les fonctionnaires compte tenu des



situations particulières auxquelles ils font face.

Premièrement, on peut dire sans aucun risque de se tromper qu'il existe dans bien des secteurs de la fonction publique un unilinguisme français effectif.

Deuxièmement, en conformité avec les dispositions de la loi et suivant des coutumes respectées de tous, on observe presque sans accroc un bilinguisme de type légaliste au Québec. On publie dans les deux langues tout ce qui officiellement doit l'être. Les revendications véhémentes pour l'unilinguisme français en ce domaine sont encore assez récentes dans notre milieu.

Troisièmement, on pratique parfois un bilinguisme que l'on pourrait qualifier de courtois; c'est par gentillesse et amabilité, aussi parce que le fonctionnaire québécois est dans bien des cas capable de s'exprimer plus ou moins correctement en anglais qu'il sera porté, presque tout naturellement, à parler anglais avec des anglophones même si ces derniers peuvent le faire en français.

Quatrièmement, au Québec on s'est toujours félicité, du moins officiellement, de respecter les droits des minorités; le bilinguisme des services publics est alors souvent perçu par ceux qui l'appliquent comme une attitude juste et respectueuse des droits de l'anglophone. On est souvent, par ailleurs, bien attristé que cette même attitude n'inspire pas plus fortement les anglophones des autres provinces vis-à-vis leur minorité francophone.

Finalement, on pratique aussi un bilinguisme inspiré d'un désir



profond d'efficacité. Si pour se faire comprendre il faut parler anglais, on utilisera donc cette langue pour ne pas perdre du temps, pour en arriver à des résultats positifs, pour pouvoir travailler efficacement lorsque l'on communique avec des représentants du gouvernement fédéral ou d'organismes anglophones. Il nous semble que ces différentes espèces de bilinguisme informent bien souvent les communications que les fonctionnaires québécois établissent avec les Canadiens de langue anglaise.



#### QUATRIÈME ESSAI

Profil de l'organisation administrative du Québec: situation définie par des fonctionnaires appartenant aux cadres supérieurs.



## TABLE DES MATIÈRES DU QUATRIÈME ESSAI

- Évolution du fonctionnarisme et évolution de la société québécoise 1. - Quelques indices d'évolution de la fonction publique provinciale 2.	57
- Le plan 4.	
<b>CHAPITRE PREMIER : QUELQUES TRANSFORMATIONS DE L'APPAREIL ADMINISTRATIF</b>	<b>64</b>
<b>A -- L'ORGANISATION FORMELLE DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES</b>	<b>65</b>
- Dix ministères sont à se restructurer 6.	
- Création des directions générales 7. - Précisions de la fonction des services 8. - Evolution variable 9. - Les dangers d'une évolution rapide 10.	
<b>B -- LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE</b>	<b>68</b>
- Accord sur le principe du contrôle 11. - Certains inconvénients venant de l'exercice du contrôle 12.	
- La Commission de la Fonction Publique 13.	
- Le Conseil de la Trésorerie 14.	
<b>C -- LES AUTRES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES</b>	<b>72</b>
- De la traditionnelle à la procédure écrite 15.	
- La consultation 16. - Les études préalables à la prise de décision 17. - L'exécution du travail administratif 18. - La vérification et la révision 19.	
<b>D -- LA COORDINATION INTRA ET INTERMINISTÉRIELLE</b>	<b>77</b>
- La coordination intraministérielle 21.	
- La coordination interministérielle 22.	



E - LA CENTRALISATION ET LA CONCENTRATION	80
- Dix-neuf organisations administratives 24.	
- La centralisation 25.	
- La concentration 26.	
CHAPITRE II : LES NOUVEAUX SPÉCIALISTES ET L'ÉVOLUTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUÉBECOISE	84
- Avant 1959-60 28. Tendance actuelle 29.	
A - LES SPÉCIALISTES DANS LES DIFFÉRENTS MINISTÈRES	85
- Compétence et expérience 31.	
- Les spécialistes les plus en demande 32.	
B - RÔLE DES SPÉCIALISTES	88
C - LES COMMUNICATIONS	90
- Le respect de la structure hiérarchique 34.	
- Syndicalisme et communications 35. Services vs équipes fonctionnelles 36. Le travail en équipe 37. De quelques obstacles 38.	
CHAPITRE III : CONCLUSION : ÉVOLUTIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LA SOCIÉTÉ QUÉBECOISE	94
- Sous le signe de l'efficacité 40. - Compétence et valorisation 41. - Les transformations du Québec 42. - Les milieux de transformation 43.	
TABLEAUX	100



Évolution du fonctionnarisme et évolution de la société québécoise.

1- Il est presque devenu un lieu commun de dire que la fonction publique québécoise a évolué selon un rythme accéléré ces dernières années. Il est possible de retracer à ce propos de nombreux écrits dans les "magazines", revues ou journaux publiés depuis 1960 dans la province de Québec. Certains auteurs de ces écrits voient l'origine des transformations dans l'arrivée au pouvoir du parti libéral, tandis que d'autres perçoivent déjà des signes tangibles de renouveau à la fin de l'ère dupliciste ou tout au moins à l'époque des derniers cent jours de pouvoir du parti de l'union nationale sous la direction de M. Paul Sauvé. On affirme par ailleurs que cette évolution était inéluctable, la situation étant rendue à un point où étaient réunies toutes les conditions pour un bond en avant de la société québécoise. Dans cette hypothèse, quel que soit le parti



politique détenant le pouvoir, on avance que les changements seraient intervenus dans un cas comme dans l'autre, avec peut-être un léger retard cependant s'il n'y avait pas eu la formation d'un nouveau gouvernement. En outre, dans l'esprit de certains commentateurs de la chose publique, il ne faut pas chercher le moteur de cette évolution dans la fonction publique même, mais plutôt dans la poursuite d'un équilibre nouveau à tous les paliers socio-culturels de la société québécoise. En contre-partie d'autres prennent la position inverse et sont d'avis que le renouveau de la fonction publique québécoise dans son ensemble a influé fortement sur les mutations de la société québécoise depuis quelques années. Pour quelques autres publicistes, il n'y a pas eu de véritable révolution, même tranquille, au sein de l'organisation administrative du Québec, mais plutôt des modifications de surface qui n'ont véritablement rien changé en profondeur pour l'une ou l'autre des dimensions de l'administration publique de la province. Conscients qu'il reste encore beaucoup à faire, d'autres sont par contre convaincus qu'à certains plans les transformations ont été radicales et que l'évolution est déjà bien amorcée à d'autres plans.

Quelques indices  
d'évolution de la  
fonction publique  
provinciale.

2- Quel que soit le degré de véracité relative de l'un ou l'autre de ces jugements,

parfois appuyés d'une démonstration fort

rigoureuse, parfois énoncés avec peu de preuves à l'appui, nous avons pu nous-même constater, au cours du travail de recherche que nous avons mené, que la fonction publique québécoise traverse actuellement une période de mutations, voire même subit des transformations sensi-



bles qui présagent, pour l'avenir, un style nouveau d'administration publique au Québec.

Premièrement, cette évolution nous avons pu la saisir au plan d'indices facilement décelables, tels les forts accroissements du nombre global des fonctionnaires de tout niveau et du nombre des fonctionnaires possédant des qualifications élevées. Le premier essai présente cette évolution principalement aux chapitres I et IV. Des augmentations importantes des dépenses brutes du gouvernement du Québec sont un autre indice de cette évolution. Ainsi, de 1950 à 1962, le volume des dépenses brutes est passé de \$ 270,597,000. à \$ 1,182,605,000., soit une augmentation de près de 450% en l'espace de 12 ans (voir tableau 1 en appendice à cet essai). Si l'on tient compte de l'augmentation des dépenses due pour une part à l'accroissement annuel de la population et pour une autre part au taux annuel d'inflation, on constate de plus qu'au cours des dernières années de la période retenue, les taux d'accroissement net des dépenses sont très élevés comparativement aux années antérieures: 19.8% en 1959-60, 20.2% en 1960-61 et 10.9% en 1961-62. L'accroissement des paiements de transfert<sup>(1)</sup> consentis par le gouvernement fédéral au

---

(1) Paiements de transfert: Passage de fonds d'un gouvernement à un autre ou d'un gouvernement à un individu. Ces paiements ne sont pas faits pour l'acquisition de biens ou pour rémunération de services; ils ont comme but la redistribution des revenus. Ces paiements de transfert peuvent être conditionnels ou inconditionnels. Un paiement est conditionnel lorsque le gouvernement qui le reçoit est soumis à une ou plusieurs conditions quant à l'usage qu'il en fera. Celles-ci sont variées: elles peuvent faire l'objet d'ententes tacites ou formelles comme c'est le cas au Canada ou encore être inscrites dans la loi, procédure adoptée aux États-Unis. On peut obliger le



gouvernement du Québec, qu'ils soient conditionnels ou inconditionnels, sont, par ailleurs, à longue échéance des possibilités nouvelles de contrôle plus efficace sur les politiques provinciales dans des domaines comme ceux de la santé, du bien-être et de l'éducation par exemple. Ces paiements se sont accrus de 1,340% de 1956-57 à 1963-64 (voir tableau 2). Enfin, la croissance rapide des subventions du gouvernement provincial aux municipalités et aux commissions scolaires est un nouvel indice quantitatif de la place plus grande qu'occupe progressivement l'administration provinciale au Québec. En effet, ces subventions qui sont accompagnées de procédures de contrôle quant à leur utilisation par les bénéficiaires, ont augmenté de plus de 500% de 1952-53 à 1962-63 (voir tableau 3), l'augmentation s'accélérant même au cours des dernières années de cette période de onze ans.

3- Deuxièmement, cette évolution nous ne l'avons pas perçue au seul plan d'indices quantitatifs révélant l'accroissement du personnel ou des sommes affectées pour l'accomplissement des fonctions dévolues à l'État, mais nous l'avons aussi observée au plan de la définition de champs neufs de législations ou à celui du développement de champs déjà occupés,

---

gouvernement en cause à fournir un certain type de service, à respecter certaines normes dans l'application du programme, à maintenir ce service à un certain niveau, à defrayer une portion du coût, à fournir des services administratifs et un personnel administratif d'une qualité donnée. L'affectation des sommes fournies et les services ainsi procurés seront soumis à des contrôles administratifs et financiers, contrôles exercés par les agents du gouvernement-fournisseur. Les plans conjoints se définissent comme les paiements de transfert conditionnels.



au plan de la réorganisation de quelques ministères ou organismes administratifs, au plan de l'application de nouvelles procédures de travail, etc. Donnons-en brièvement quelques exemples. Dans certains ministères (ou organismes administratifs) la législation a été fondamentalement renouvelée ou encore largement développée en rapport avec la définition de nouvelles fonctions gouvernementales ou la précision de fonctions déjà existantes: par exemple, au ministère de l'Éducation où l'évolution, encore en marche, est la plus claire; à la Commission de la Fonction Publique avec la nouvelle loi de la fonction publique qui, pour plusieurs de ses dispositions, est différente de la précédente (voir le deuxième essai); au ministère de la Santé avec le développement de l'assurance-hospitalisation; etc. Il y a eu en outre l'apparition de nouveaux ministères ou le fusionnement d'anciens ministères dans la perspective d'une réorganisation administrative de l'État du Québec; dans le premier cas, on trouve les ministères des Affaires fédérales-provinciales, des Affaires culturelles, de l'Éducation, dans le second, les ministères de la Famille et du Bien-Être social, des Richesses naturelles, du Revenu, du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche. Finalement, des procédures administratives récentes sont apparues relativement à l'embauche et à la promotion des fonctionnaires, aux relations avec le personnel et à l'exécution des tâches confiées aux fonctionnaires. Dans tous les cas, ces initiatives ne furent pas heureuses, mais pour la plupart elles étaient fondées sur un désir évident d'efficacité et de rendement.



indiqué dans l'introduction générale, nous présentons de façon systématique, la perception que des fonctionnaires appartenant aux cadres supérieurs et intermédiaires ont de l'évolution de l'organisation administrative du Québec, évolution à laquelle ils participent à des degrés divers, depuis les débuts pour certains d'entre eux, depuis deux ou trois ans pour les autres. Nous exposons, sous trois titres de chapitres, les résultats de cette systématisation des opinions et jugements émis par ceux-mêmes qui pour une part ont donné et donnent encore l'orientation aux changements observés dans la fonction publique provinciale.

Premièrement, nous aborderons quelques-unes des transformations qui selon nos informateurs ont modifié dans certains cas fondamentalement l'appareil administratif de l'État du Québec.

Deuxièmement, nous aborderons avec eux quelques-unes des questions que soulève l'introduction de plus en plus importante de fonctionnaires qualifiés, qu'ils soient désignés selon les cas par les noms d'experts, de spécialistes ou de technocrates. Nous verrons aussi brièvement comment ils perçoivent les innovations qui ont structuré différemment les réseaux de communications horizontales et verticales.

Troisièmement, nous soulèverons en conclusion quelques-unes des liaisons qu'ils établissent entre l'évolution de la société québécoise et celle de la fonction publique provinciale. Les jugements et les opinions qui seront classifiés et analysés dans ce chapitre proviennent de plus de cinquante entrevues faites auprès d'une centaine de fonctionnaires qui occupent l'un ou l'autre des postes suivants: sous-ministre en titre,



adjoint ou associé, directeur général en titre ou adjoint, directeur de service ou de subdivision administrative équivalente, enfin quelques fonctionnaires professionnels. Notons de plus que les informations ont été recueillies du mois d'octobre 1965 au mois de mars 1966.



## CHAPITRE I

## QUELQUES TRANSFORMATIONS DE L'APPAREIL ADMINISTRATIF

5- Nos informateurs ont fait ressortir au cours de leur entrevue, de nombreuses transformations de l'appareil administratif du gouvernement provincial. Certains ont montré avec forces détails que toute l'organisation formelle de leur ministère avait été repensée et qu'ils étaient progressivement à mettre en place les organismes et les procédures qui rendraient réelle cette réorganisation. D'autres ont plus insisté sur l'apparition de nouveaux mécanismes de contrôle au niveau de l'administration générale de la province. D'autres ont aussi abordé la mise en place de nouvelles procédures administratives aux divers niveaux des études préliminaires à la décision, de la prise même d'une décision, de l'information diffusant la décision et de l'exécution d'une décision prise. D'autres ont parlé des efforts faits pour que soit mieux coordonné et planifié le travail de l'administration québécoise. D'autres ont discuté des avantages et des désavantages de certaines dimen-



sions d'une organisation administrative, telles la centralisation, la concentration et leur opposé. Enfin, d'autres ont aussi signalé l'implantation de systèmes nouveaux de règlements internes ayant trait à la gestion du personnel appartenant à la fonction publique provinciale. Nous excluons de ce chapitre le dernier point mentionné, car nous en avons fait l'analyse au cours du deuxième essai. Voyons maintenant ce que les informateurs pensent des autres points.

#### A - L'ORGANISATION FORMELLE DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES

Dix ministères sont  
à se restructurer.

6- Selon les informations recueillies auprès de nos informateurs, en particulier auprès des sous-ministres de chacun des dix-neuf ministères, il y aurait au moins dix ministères où le processus de restructuration est en cours depuis quelques années; dans les autres ministères on remarque soit un début d'évolution, soit un désir encore timidement exprimé de voir bientôt des changements modifier leur organisation formelle.

Dans le premier cas, on retrouve des ministères comme ceux des Richesses naturelles, de l'Éducation, du Revenu, etc.; dans l'autre cas, des ministères comme ceux de la Santé, de la Famille et du Bien-Être social, de la Voirie, etc. Voici les principales modifications soulignées au niveau de l'organisation formelle des ministères où l'évolution est la plus marquée.

Création des directions générales.

7- Premièrement, les informateurs reconnaissent que dans le passé leur ministère respec-



tif comprenait trop de services distincts, souvent indépendants les uns des autres ou en aucune manière reliés les uns aux autres de façon fonctionnelle; dans certains ministères on comptait au-delà de trente services oeuvrant chacun dans un domaine donné sans qu'aucun effort réel ne soit tenté pour coordonner leur action respective.

La première étape a donc été pour ces ministères, d'une part de réduire le nombre des services par fusionnement de ceux dont les tâches étaient d'un même type ou parfois complémentaires, d'autre part d'intégrer ces services dans des directions générales correspondant pour certaines aux compétences fondamentales du ministère en question.

Précisions de la fonction des services.

8- Deuxièmement, on ne retrouvait pas toujours auparavant, dans l'ensemble des ministères, de distinctions précises entre les services d'exécution des politiques, les services de gestion interne, les services techniques et les services d'orientation et de conseil. De plus, dans plusieurs ministères, on ne retracait pour ainsi dire que des services d'exécution auxquels s'ajoutaient des services de conseil traditionnels, tels les contentieux. Actuellement, la situation est tout autre mais à des degrés variables selon les ministères. Notons d'abord que la majorité des ministères possède, au niveau des services de gestion interne, un service, une division ou une direction qui a pour fonction de s'occuper de la gestion du personnel. En outre, des services techniques, tels ceux de l'information, du traitement des données, des statistiques, de la coopération avec l'extérieur, ... sont apparus dans divers ministères. Mais le plus im-



portant, nous semble-t-il, est la formation de services regroupant des conseillers, des experts et des chercheurs, dont les principales fonctions sont de conseiller les administrateurs supérieurs du ministère, de planifier le développement des politiques spécifiques au ministère, de coordonner l'action du ministère auquel ils appartiennent avec celle des autres ministères dans les domaines de compétences mixtes ou complémentaires et enfin d'effectuer les recherches nécessaires au développement intégré des politiques du ministère. On trouve de semblables services dans les ministères des Richesses naturelles, du Travail, de l'Éducation, de l'Industrie et du Commerce... et on projetait d'en faire autant dans d'autres ministères, par exemple dans celui de la Famille et du Bien-Être Social.

Évolution variable.

9- Il ne faut pas croire cependant que toutes ces transformations ont profondément modifié tous les ministères où elles ont été tentées. Dans certains cas, il nous a paru que la restructuration a été effectuée sur papier seulement et n'avait rien changé à la situation; c'est ce que nous avons cru percevoir par exemple au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation au moment de nos recherches. Par ailleurs, dans d'autres ministères il ne pouvait être question de restructuration, soit à cause de la formation récente du ministère, par exemple aux Affaires culturelles qui a été d'emblée organisé en tenant compte des différents types de services et des responsabilités qui lui ont été reconnues. Par contre, dans d'autres ministères, tels ceux des Richesses naturelles et de l'Éducation par exemple, les changements



de structure nous sont apparus à ce moment-là correspondre à une évolution vers une administration plus dynamique et mieux planifiée.

Les dangers d'une évolution rapide.

10- Certains dangers liés à l'évolution rapide de la fonction publique québécoise

ont été signalés par nos informateurs particulièrement celui d'un formalisme trop envahissant qui "rigidifiant" les structures ne laisserait plus place à la souplesse et à la possibilité d'innovations. On se référailt en indiquant ce danger, à la fonction publique fédérale où, selon des informateurs y ayant travaillé ou étant fréquemment en contact avec des fonctionnaires fédéraux, on a perdu énormément le sens de l'initiative et de la responsabilité à cause d'une structure non seulement trop hiérarchisée, mais devenue hiératique à la suite d'un long processus de formalisation d'une trentaine d'années environ. Il ne faudrait pas que quelques années d'évolution seulement produisent les mêmes effets au Québec. On prévoit en outre certains autres problèmes liés aux effectifs des fonctionnaires déjà en place et à la difficulté de recruter tout le personnel qualifié voulu pour assurer le succès de cette restructuration. Nous en reparlerons un peu plus loin au cours de cet essai.

#### B - LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE

Accord sur le principe du contrôle.

11- Au cours des entrevues, les informateurs

se sont prononcés sur certains mécanismes de contrôle institués récemment dans les cas du Service des Achats, du



Conseil de la Trésorerie et de l'Office de l'Information et de Publilité, ou repensés en profondeur dans le cas de la Commission de la Fonction Publique. Notons d'abord qu'en général, la très grande majorité des informateurs sont favorables à la fonction de contrôle qu'exercent dans des secteurs différents ces organismes. Ils y voient globalement des mécanismes qui, lorsqu'ils seront suffisamment rodés, viendront mettre de l'ordre dans des domaines où la nécessité s'en faisait grandement sentir. Ils y voient aussi des moyens qui progressivement viendront corriger des abus ou des défauts - patronage, favoritisme, fraude, doublement, absence de coordination, etc. - qui se manifestaient dans le passé et se manifestent encore parfois dans la fonction publique provinciale. Ils espèrent en outre que ces mécanismes de contrôle donneront naissance à des codes de procédures administratives qui rendront plus efficace le travail accompli dans les divers ministères. Quelques informateurs relient par ailleurs l'introduction de ces mécanismes à une pénétration de l'esprit démocratique dans l'administration de la chose publique: implantation d'un contrôle plus strict des dépenses publiques (CT), établissement d'un système de soumissions publiques (SA) et d'un système de concours publics (CFP), enfin idéalement contrôle de l'information pour qu'elle ne devienne pas de la propagande (OIP). Finalement, certains informateurs sont heureux de l'introduction de ces mécanismes de contrôle car ils sont de cette façon dégagés de besognes qui ne relevaient pas directement de leur compétence administrative; ils y voient une possibilité de travailler plus efficacement dans les domaines qui sont de leur juridiction propre.



Certains inconvenients venant de l'exercice du contrôle.

12- La perception de ces avantages n'obnubile cependant pas l'esprit critique des fonctionnaires que nous avons interviewés; ils relèvent en même temps de nombreux inconvenients qui peuvent à l'opposé nuire à l'efficacité de leur travail, surtout si les mécanismes de contrôle sont appliqués sans discernement et avec toute la rigueur de la lettre et non de l'esprit. Voyons donc plus en détails ce que les informateurs disent du Service des Achats, de la Commission de la Fonction Publique et du Conseil de la Trésorerie. En premier lieu, tous les sous-ministres qui nous ont parlé du Service des Achats, sont d'accord avec le rôle qu'il remplit. Ils ajoutent cependant les remarques suivantes. Selon eux, il ne faut pas que ce service uniformise trop rapidement les règles régissant tel ou tel genre d'achat pour l'ensemble de la fonction publique, mais tiennent plutôt compte des besoins spécifiques à chacun des organismes administratifs. Il faudrait cependant qu'il fasse mieux connaître les normes générales d'achat décrétées par l'administration provinciale. Enfin, bien qu'il soit du rôle du bon administrateur de prévoir le temps nécessaire à l'exécution d'une demande au Service des Achats, il ne faudrait pas que la période de temps entre la date de la demande et celle de la réception soit excessivement longue comme c'est le cas parfois.

La Commission de la Fonction Publique.

13- En second lieu, signalons que le bien-fondé de la Commission de la Fonction Publique n'est jamais mis en doute par les fonctionnaires qui en parlent; on fait cependant quelques restrictions quant à la façon dont elle



exerce parfois son rôle. Le reproche qui revient le plus souvent sur les lèvres des sous-ministres concerne le délai trop grand intervenant entre la demande d'un fonctionnaire et le moment où il peut être effectivement embauché. Dans certains ministères, au ministère de la Justice par exemple, on a dénombré plus de 40 phases différentes dans la procédure d'engagement d'un fonctionnaire. Comme conséquence, il arrive fréquemment que la personne pressentie pour un emploi dans la fonction publique provinciale, ait trouvé du travail ailleurs avant que sa demande ne soit acceptée. Il faut cependant signaler ici que ces critiques s'adressent aussi bien au service du personnel du ministère en question, au Conseil de la Trésorerie qu'à la Commission de la Fonction Publique, car tous les trois concourent à la procédure d'embauche d'un fonctionnaire. Il y a certainement là, comme l'ont affirmé plusieurs informateurs, un vice de procédure qui nuit grandement à l'efficacité en ce domaine. Tous les informateurs sont d'accord avec la formule des concours publics pour le recrutement des fonctionnaires; il en est de même pour la procédure interne de promotion. On reconnaît bien des avantages à ces procédures d'introduction récentes, mais on fait quelque restriction quant au fait que la Commission tient des concours seulement lorsque le nombre de demandes le justifie. Certains ministères qui ont un besoin urgent de certains spécialistes doivent parfois attendre des mois avant d'en obtenir. De façon générale, les informateurs reconnaissent cependant que ces retards sont largement compensés par le fait que les ministères sont maintenant dégagés du travail de recrutement et que le personnel recruté est par ailleurs plus compétent.



Le Conseil de  
la Trésorerie.

14- En troisième lieu, la plupart des informateurs sont favorables au principe du Conseil de la Trésorerie, tout en faisant de nombreuses réserves quant au mode d'application du contrôle dont cet organisme est chargé. On regrette d'abord les retards occasionnés dans le déroulement du travail administratif. On s'interroge sur la compétence des fonctionnaires du Conseil pour juger de la valeur et des coûts d'un projet. On aimerait que le gouvernement définisse certaines priorités économiques et sociales à l'intérieur desquelles le Conseil de la Trésorerie exerce efficacement un contrôle. On désirerait qu'un code de procédures administratives voit le jour et que d'ailleurs l'exercice du contrôle soit moins anonyme. On peut résumer comme suit les recommandations liées à ces critiques. Le Conseil de la Trésorerie a été créé pour corriger les abus commis dans le passé, c'est très bien. Mais il ne faut pas pousser le contrôle à l'extrême. Comme le mécanisme est déjà en place, il s'agit maintenant de l'assouplir pour qu'il acquiert toute son efficacité et donne tout le rendement escompté.

#### C - LES AUTRES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES

De la tradition  
orale à la pro-  
cédure écrite.

15- Outre l'introduction des mécanismes de contrôle horizontal s'appliquant à la mise en marche de politiques administratives globales à l'échelle de l'ensemble de la fonction publique provinciale, on relève aussi quelques efforts, plus ou moins intenses selon les divers niveaux de la réalisation d'une tâche administrative, faits pour



appliquer des procédures nouvelles de travail. Signalons immédiatement qu'une minorité de ces procédures de travail sont formalisées en des codes écrits qui présentent systématiquement le déroulement de leurs différentes phases, que quelques autres sont actuellement en voie de formalisation, mais que la plupart se transmettent encore et servent de guide dans l'exécution d'une tâche selon un mode qui se rapproche sensiblement de la tradition orale. Dans ce dernier cas, si le fonctionnaire ou les fonctionnaires détenteurs de la procédure viennent à quitter la fonction publique, il ne reste après leur départ rien d'écrit pour continuer à appliquer la procédure qu'ils utilisaient. Cette remarque d'ordre général étant rapportée, voyons maintenant comment les informateurs perçoivent la situation pour différents types de procédures correspondant à des phases distinctes au niveau de la prise d'une décision et de son exécution, soit celles de la consultation, des études et recherches préliminaires, de l'exécution même et de la révision du travail fait.

La consultation.

16- Premièrement, il nous est apparu que la consultation était un phénomène assez courant dans la fonction publique québécoise; elle existe selon nos informateurs dans presque tous les ministères ou autre organisme administratif. Idéalement, on considère la consultation comme une étape importante dans le long processus de la définition d'une politique et de sa mise en application. De fait, cette consultation se présente selon différentes formules; elle est interne à l'organisme même qui a la responsabilité de prendre la décision, ou encore elle s'étend à



des fonctionnaires appartenant à d'autres organismes; elle est aussi externe et s'effectue alors auprès d'organismes consultatifs officiels, auprès des consultants spécialisés ou auprès du public en général. On ne retrouve pas un niveau similaire de standardisation et de formalisation pour l'une ou l'autre de ces formules de consultation; cela varie grandement d'un ministère à l'autre pour une même formule de consultation. Par ailleurs, dans bien des cas, on ne serait même pas justifié de parler de procédures de consultation; elles n'existent véritablement pas. Ce sont tout au plus des coutumes ou des habitudes routinières dont on se rappelle et auxquelles on se conforme à l'occasion. Malgré ce que nous venons d'avancer, nous avons cru voir dans certains ministères des tentatives sérieuses pour que la consultation devienne une étape essentielle avant de décider et mettre en pratique une politique, par exemple dans les ministères de l'Éducation, des Richesses naturelles, du Travail, de la Famille et du Bien-Être Social, etc.

Les études préalables à la prise d'une décision.

17- Deuxièmement, nos informateurs nous ont signalé que depuis quelques années, on met sur pied dans certains ministères des services qui n'ont directement aucune responsabilité administrative et qui se consacrent tout particulièrement à la recherche et aux études. Cette tâche est de plus en plus perçue, semble-t-il, comme nécessaire pour que la décision prise soit efficace et rentable sur le plan de l'exécution. On trouve de ces services dans quatre ou cinq ministères et l'amorce de la création de semblables services dans quelques autres.



Le personnel de ces services est encore peu nombreux, mais il constitue, selon l'expression même d'un informateur, "la main droite" des administrateurs. Le rôle de ce personnel est d'analyser les multiples facettes des idées nouvelles qui circulent dans un ministère. On indique, par exemple, que l'existence de ces services a été la force du gouvernement québécois dans ses négociations avec Ottawa depuis quelques années. Le Québec avait alors la possibilité d'analyser rapidement les solutions possibles pour un problème donné, ce que le fédéral n'avait pas. Remarquons de plus qu'il faut lier l'introduction de ces services de recherche (ou de ce personnel professionnel spécialisé en recherche) aux efforts de planification qui, quoique encore timides, sont vus comme une des voies essentielles du développement de la fonction publique au Québec.

L'exécution du travail administratif.

18- Troisièmement, c'est au niveau même de l'exécution des différentes tâches administratives que semblent se poser pour les informateurs des problèmes parmi les plus graves. Aux deux niveaux précédents - consultation et recherche - on met l'insistance surtout sur la nécessité de mieux structurer ces deux phases et de leur donner de plus en plus d'importance. Quant à l'exécution même des tâches administratives, c'est depuis toujours le gros du travail des fonctionnaires et conséquemment on est plus frappé par les lacunes qu'on y perçoit. D'abord, on constate que bien souvent la procédure de travail est toujours demeurée au stade de la transmission orale; les procédures écrites, standardisées et prescrivant systématiquement les étapes à



franchir sont absentes encore dans bien des domaines, par exemple pour la réponse au courrier reçu, la classification des documents, la circulation interne de l'information, le contrôle des phases d'une opération, etc. Des domaines touchant l'un ou l'autre des aspects monétaires des fonctions gouvernementales sont parfois, mais pas toujours, mieux organisés, par exemple la distribution de prestations ou d'allocations, la collecte des taxes et impôts, le service de la paye, la gérance des plans de pension, la répartition des subventions, etc. L'introduction récente de l'informatique est vue comme un moyen de mettre de l'ordre dans les tâches administratives et d'assurer une plus grande efficacité au travail des fonctionnaires. Mais, même à ce dernier propos, des critiques sévères sont formulées. Certains signalent que dans la fonction publique québécoise on ne sait pas encore profiter des erreurs du passé. On répète, semble-t-il, les mêmes expériences sans prendre connaissance des enseignements des expériences antérieures. On fait ainsi face à des difficultés qui auraient pu être rapidement résolues, si l'on avait auparavant pris connaissance des solutions qui y avaient déjà été apportées. Des informateurs donnent comme exemple-type de cette situation, les nombreux échecs intervenus lors de l'automatisation de certaines opérations administratives (les examens, les plaques minéralogiques, la paye, etc.) qui auparavant étaient exécutées manuellement ou à l'aide de procédés mécaniques rudimentaires. À ce propos, on se demande pourquoi l'ancien système n'a pas été laissé en opération jusqu'à ce que le nouveau fonctionne d'une façon rentable et efficace.



La vérification  
et la révision.

19- Quatrièmement, au niveau de la révision  
et de la vérification du travail accompli,

il ne semble pas y avoir beaucoup de mécanismes administratifs qu'on pourrait qualifier du terme de procédure. À ce plan du contrôle vertical interne à un organisme administratif, il semble encore n'exister de véritables procédures que pour des tâches relevant de la comptabilité ou de domaines connexes. L'absence dans les autres domaines de réelles procédures permettant de se faire une juste idée de la progression d'un travail, selon des critères établis et une périodicité déterminée, pose parfois des problèmes graves; on peut par exemple mettre bien du temps pour s'apercevoir que tout ne fonctionne pas comme cela devrait. Tout ce que nous venons d'indiquer ne signifie pas qu'il n'y a absolument pas de contrôle, mais plutôt que ce contrôle ne peut souvent s'exercer de façon efficace parce qu'il n'est pas systématiquement prévu dans la série des opérations nécessaires pour réaliser une tâche.

D - LA COORDINATION INTRA ET INTERMINISTÉRIELLE

20- Pour que soit efficace l'application de procédures ou d'habitudes administratives à chacune des étapes de la réalisation d'une tâche il faut, par ailleurs, comme certains des informateurs l'ont signalé, que le tout soit vu selon une perspective englobante de coordination; coordination d'abord au niveau même du travail de chacun des organismes administratifs, coordination aussi entre les différents ministères lorsque l'élaboration et la mise en application des politiques mettent en cause des compétences diverses.



Voyons brièvement la situation, à l'un ou l'autre niveau, telle que définie par nos informateurs.

La coordination intraministé-  
rielle.

21- Au niveau de la coordination intrami-  
nistérielle, il n'y a, cela va sans dire,  
aucun des informateurs qui n'y soit théori-  
quement défavorable. Mais au niveau des efforts faits pour l'introdui-  
re, on peut retracer diverses situations qui vont de la coordination  
la plus informelle à la coordination effectuée de façon très systéma-  
tique. Disons d'abord que chez les fonctionnaires appartenant aux ca-  
dres supérieurs de l'administration, il existe dans la plupart des mi-  
nistères des comités dont une des fonctions importantes est de coordon-  
ner le travail de chacun. On trouve toujours ces comités au niveau des  
sous-ministres; ils existent aussi dans bien des ministères pour les  
directeurs généraux des différentes directions; ils existent, semble-  
t-il, un peu moins fréquemment au niveau des chefs de services appar-  
tenant à une direction générale. Il semblerait que plus l'on s'éloigne  
des échelons supérieurs d'un organisme, moins il existe de mécanismes  
de coordination. Il nous a été signalé d'autre part que la coordina-  
tion s'effectuerait souvent de façon informelle lors de rencontres ami-  
cales entre responsables. Les quelques problèmes suivants ont aussi  
été soulevés par les informateurs lorsqu'ils ont parlé de la coordi-  
nation intraministérielle.

Premièrement, l'absence de coordination à l'intérieur d'un orga-  
nisme peut faire que parfois des travaux identiques ou interreliés



soient effectués par deux fonctionnaires simultanément sans que l'un ou l'autre ne le sache: il y a dans ces cas duplication de travail et perte d'énergie.

Deuxièmement, quelques informateurs relient l'absence ou le peu de coordination dans leur service ou leur direction à la question de la délégation du pouvoir; selon eux, on ne peut penser à une bonne coordination du travail quand les exécutants, à quelque niveau qu'ils soient, ne détiennent pas de véritables responsabilités. On ne peut penser à bien coordonner un travail quand il n'y a qu'un seul chef détenant tous les pouvoirs et un nombre très grand (jusqu'à quarante ou cinquante) d'exécutants se rapportant directement à lui.

La coordination  
interministérielle.

22- Quant à la coordination interministérielle, pratiquement aucun de nos informateurs n'y est défavorable. La très grande majorité de ceux occupant un poste supérieur dans l'administration, disent participer à l'un ou l'autre des nombreux comités interministériels qui ont vu le jour depuis quelques années dans la fonction publique provinciale. La plupart trouvent excellente cette prolifération des comités interministériels, en signalant, pour quelques-uns, que lorsqu'un gouvernement décide d'élaborer des politiques d'importance, il ne peut alors se passer de comités de cette sorte. Ces comités sont soit permanents, soit temporaires; ils portent leur attention sur des grandes politiques mettant en cause plusieurs ministères, par exemple la création de l'Hydro-Québec, celle de la Régie des Rentes et celle de la Société générale de Financement, l'élaboration d'une politique de main-d'œuvre,



etc. Les principaux avantages vus dans ces comités sont les suivants: le décloisonnement de ministères qui dans le passé travaillaient en vase clos, la coordination de politiques touchant plusieurs fonctions gouvernementales simultanément (assistance sociale, recyclage et formation professionnelle par exemple), la comparaison des formules administratives utilisées dans l'un ou l'autre ministère, la structuration de réseaux de communications entre des fonctionnaires venant de différents ministères, etc. Le bien-fondé de la coordination interministérielle est donc reconnu globalement; on ajoute parfois qu'il y a un danger certain de perte de temps si les mécanismes mis en place ne fonctionnent pas bien. On regrette par ailleurs que ce soit trop souvent les mêmes fonctionnaires qui participent à plusieurs de ces comités; on suggère alors la formation en plus grand nombre de fonctionnaires qualifiés pouvant s'ajouter ou prendre la relève de fonctionnaires déjà surchargés. On note finalement que la coordination existe réellement, malgré ces lacunes, au niveau des fonctionnaires supérieurs, pendant que l'on s'interroge sur l'existence d'une tendance similaire au niveau des ministres.

#### E - LA CENTRALISATION ET LA CONCENTRATION

23- La centralisation et la concentration, de même que leurs opposés, sont deux dimensions fondamentales de toute organisation administrative. On en trouve dans la littérature scientifique de nombreuses définitions qui se complètent les unes les autres tout en faisant ressortir des aspects originaux de ces deux dimensions. Dans le cas de la centralisation, l'es-



sentiel de cette notion se réfère à la situation du foyer d'autorité où se prennent les décisions. Si dans une organisation la prise de décision est entre les mains des seuls administrateurs supérieurs, on dira alors que cette organisation est centralisée. Si, au contraire, la location du pouvoir de décision est disséminée à plusieurs niveaux de la structure hiérarchique, on affirmera alors que l'organisation est décentralisée. Dans le cas de la concentration, l'aspect principal de cette notion tient compte du degré de dispersion sur un territoire donné d'unités opérationnelles de l'organisation. On avancera que l'organisation est déconcentrée si, par exemple, de nombreux bureaux qui en dépendant sont situés dans divers pôles régionaux de ce territoire. On constate immédiatement qu'une même organisation peut être à la fois centralisée et déconcentrée, et vice versa.

Dix-neuf organisa-  
tions administra-  
tives.

24- Avec l'organisation administrative du Québec, nous ne sommes pas en face d'une seule organisation, mais bien en face de dix-neuf organisations différentes. Il sera donc impossible de rendre compte de toute la variété des situations relatives aux deux dimensions qui nous intéressent ici. Tout ce que nous pouvons faire ressortir ce sont quelques tendances que nous avons retenues à la suite de la confrontation des renseignements fournis par des informateurs. Très brièvement voici ces résultats.

La centralisation.

25- Notons tout de suite qu'il est impossible de se prononcer pour huit ministères en ce qui regarde



le phénomène "centralisation-décentralisation". La situation nous est apparue trop confuse, compte tenu des renseignements que les informateurs eux-mêmes nous ont transmis. Pour les onze autres ministères, nous avons cru percevoir sur la base d'informations recueillies auprès des mêmes cadres supérieurs, que les deux tendances sont présentes. Ainsi, dans cinq ministères (Revenu, Travaux publics, Affaires culturelles, Richesses naturelles et Justice) il semble bien que ce soit la centralisation qui, à des degrés divers, l'emporte sur la décentralisation. Par ailleurs, dans les six autres ministères, on semble s'orienter vers une certaine décentralisation du pouvoir de décision, quoique celle-ci soit plus ou moins opérante dans certains cas. Par exemple dans les ministères de l'Agriculture et de la Famille, la décentralisation nous a semblé beaucoup plus apparente que réelle. Par contre, dans les ministères de l'Industrie et du Commerce, de l'Éducation, de la Santé et de la Voirie, on progresse par étapes successives vers la décentralisation administrative, parce que des politiques particulières de ces ministères, entre autres la régionalisation, l'exigent.

La concentration.

26- En ce qui concerne la concentration, on dénombre à peu près autant de ministères concentrés que de ministères déconcentrés. Les ministères concentrés sont ceux du Revenu, des Finances, des Travaux publics (Québec et Montréal), des Affaires culturelles, des Richesses naturelles, des Affaires fédérales-provinciales, de l'Industrie et du Commerce, etc. Dans certains cas, il ne faut pas entendre le terme "concentration" dans un sens trop strict; ainsi le ministère des Affaires culturelles, bien que concentré



à Québec, poursuit une politique de déconcentration des activités artistiques en organisant des tournées provinciales. Le ministère des Richesses naturelles n'a pas de services déconcentrés, mais délègue à travers la province des géologues dont la tâche est d'établir la carte géologique des régions où ils sont postés. Et ainsi de suite. D'autre part, certains ministères peuvent être considérés, à divers degrés, comme des organisations déconcentrées. Il en est ainsi des ministères de la Santé, de la Famille et du Bien-Être social, de l'Éducation, du Travail, de la Voirie, de la Justice, etc., qui tous possèdent des structures régionales. Un fait est à retenir à propos de la régionalisation, qui est un phénomène assez nouveau dans l'organisation administrative du Québec. On remarquait il y a quelques années des représentants de certains ministères répartis un peu partout en province, mais aucune véritable régionalisation. Selon les informateurs, l'effort de régionalisation effectué depuis quelque temps procède d'une politique concertée des principaux ministères de service qui voyaient, dans cette formule, une possibilité d'être présents plus efficacement auprès des populations de toutes les régions de la province.



## CHAPITRE II

LES NOUVEAUX SPÉCIALISTES ET L'ÉVOLUTION DE  
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUÉBECOISE

Avant 1959-60.

28- Comme nous l'avons déjà exposé dans certaines sections des deux premiers essais,

l'une des caractéristiques importantes de l'évolution de l'administration publique provinciale est l'arrivée de contingents de fonctionnaires qualifiés, en nombre plus ou moins grand pour l'un ou l'autre des dix-neuf ministères québécois. Avant 1959-60, les fonctionnaires de niveau professionnel travaillant dans la fonction publique appartaient presque tous à des spécialités de type traditionnel, tels les avocats, les notaires, les agronomes, les médecins, etc., et aussi à certaines catégories d'ingénieurs, tels les ingénieurs forestiers, les ingénieurs civils, etc. La plupart de ces fonctionnaires professionnels étaient de plus concentrés dans des ministères précis: les avocats au ministère de la Justice, les agronomes au ministère de l'Agriculture, les ingénieurs forestiers au ministère des Terres et Forêts, et ainsi de suite.



Tendance actuelle.

29- Depuis quelques années, il est possible de percevoir une tendance évidente vers la recherche de spécialistes d'autres types appartenant pour les uns aux vastes domaines des sciences de l'homme et pour les autres à des disciplines plus particularisées des sciences pures ou appliquées. Ces nouveaux professionnels que nous qualifierons du terme général de spécialistes peuvent être des chargés de recherches, des experts-consultants, des techniciens professionnels, et même à un certain niveau de responsabilité de véritables technocrates qui, utilisant toutes les ressources de leur spécialité, orientent réellement le développement de l'administration publique, compte tenu de l'amplitude du pouvoir qu'ils détiennent. Dans ce bref chapitre, nous essaierons de voir où ces technocrates et ces spécialistes des diverses disciplines sont situés, nous examinerons les différents rôles qui progressivement leur ont été confiés, nous verrons finalement la position qu'ils occupent dans la structure formelle et les problèmes auxquels ils font face au plan des communications.

#### A - LES SPÉCIALISTES DANS LES DIFFÉRENTS MINISTÈRES

30- Notons d'abord que la majorité des informateurs nous ont signalé qu'ils étaient à la recherche de candidats qualifiés détenteurs de diplômes universitaires. Quelques-uns ont ajouté que c'était faux, que c'était une "blague", que cette prétendue pénurie de spécialistes canadiens-français; que les universités du Québec n'en produisent certes pas suffisamment dans certains



domaines, mais que par ailleurs il y a toujours eu des spécialistes qui ont été obligés d'émigrer parce qu'ils ne trouvaient pas de possibilités de travail au Québec. On avance comme raisons de l'absence de spécialistes travaillant dans le passé pour la fonction publique, les niveaux trop bas des salaires et aussi l'inexistence d'une véritable administration publique avant les débuts de l'actuelle décennie. Quand on n'a pas de gouvernement pour administrer la chose publique, on n'a pas besoin non plus de spécialistes pour coordonner et planifier le déroulement de programmes intégrés d'actions et de recherches.

Compétence et  
expérience.

31- Plusieurs ministères sont donc à la recherche de spécialistes pour satisfaire aux besoins nouveaux qui sont nés des transformations mêmes des fonctions administratives de la province. Un des plus graves problèmes rencontrés à ce propos est, selon les informateurs, la difficulté de trouver des hommes qui à la fois ont la compétence et l'expérience requises pour remplir efficacement ces nouveaux postes. Il y a semble-t-il beaucoup de jeunes diplômés qualifiés, mais la fonction publique ne peut en absorber trop à la fois du fait des effectifs peu nombreux du personnel d'encadrement possédant une certaine expérience. Il ne sert à rien, disent-ils, d'embaucher dix économistes, dix sociologues, dix spécialistes de la médecine industrielle, ou dix ingénieurs d'une spécialité particulière, venant tout juste d'obtenir leur diplôme, quand nous n'avons pas au niveau "senior" l'économiste, le sociologue, le médecin ou l'ingénieur pour coordonner leur travail.



Les spécialistes  
les plus en  
demande.

32- Si l'on essaie maintenant d'identifier les catégories de spécialistes les plus en demande dans la fonction publique provinciale au moment de nos recherches, on constate que ce sont les diplômés en sciences humaines (économiques, sociologues, pédagogues, géographes, diplômés en relations industrielles, travailleurs sociaux, etc.) qui arrivent au premier rang. Ainsi, on dénombre au moins huit ministères qui ont actuellement à leur emploi des économistes ou qui en ont prévu dans leurs effectifs: ce sont les ministères du Travail, de l'Éducation, des Richesses naturelles, des Affaires fédérales-provinciales, des Finances, du Revenu, de la Famille et du Bien-Être social, enfin de l'Industrie et du Commerce. On perçoit immédiatement l'évolution quand on sait qu'il y a cinq ou six ans, on ne comptait pas d'économistes dans la fonction publique et qu'au ministère du Travail par exemple le premier économiste, qui a pour tâche de mettre sur pied un service de recherche, vient tout juste d'entrer en fonction. Quant aux sociologues, ils ont fait leur apparition dans quelques ministères ou organismes administratifs, dont le ministère de l'Éducation et la Commission de la Fonction Publique, et sont envisagés pour l'avenir dans quelques autres (Famille et Bien-Être social par exemple). Par ailleurs les spécialistes des relations industrielles sont en fonction ou sont prévus dans presque tous les ministères; ce fait est relié à l'introduction du syndicalisme chez les fonctionnaires provinciaux. Notons aussi que des professionnels d'autres disciplines ont été engagés dans divers ministères: des spécialistes des sciences de l'éducation au ministère de l'Éducation, des statisticiens dans les ministères de l'Industrie et du Commerce, de l'Éducation et des Finances, des comptables diplômés pour



de nombreux ministères par le ministère des Finances; etc., et que des spécialistes des disciplines déjà représentées chez les fonctionnaires sont venus s'ajouter aux effectifs déjà en place.

## B - RÔLE DES SPÉCIALISTES

33- Outre des rôles d'exécutants de fonctions spécifiques liées à certaines disciplines, les fonctionnaires professionnels d'autrefois jouaient, selon quelques informateurs, peu de rôles réellement différenciés. Ils étaient dans la plupart des cas praticiens de l'une ou l'autre des huit ou neuf disciplines représentées au sein de la fonction publique, ils exerçaient dans quelques cas seulement des fonctions d'interprétateurs des lois ou des règles administratives, d'aviseurs à l'occasion des questions litigieuses, ou encore d'administrateurs avec responsabilités fréquemment de peu d'envergure. Selon nos informateurs, la situation a beaucoup évolué à ce propos depuis quelques années; les nombreux professionnels qui sont entrés dans l'administration provinciale occupent des postes et remplissent des rôles de plus en plus variés.

Premièrement, ramarquons d'abord que les effectifs des spécialistes dont les rôles sont étroitement liés à l'exercice même de leur profession se sont considérablement accrus pour les domaines scientifiques et techniques déjà couverts par l'une ou l'autre des fonctions gouvernementales (agriculture, santé publique, forêt, travaux publics, etc.) et aussi pour les domaines peu développés ou relativement nouveaux (assistance



sociale, relation de travail, affaires intergouvernementales, affaires culturelles, développement socio-économique, etc.).

Deuxièmement, comme nous l'avons laissé entendre ailleurs, quelques fonctionnaires supérieurs, en nombre assez restreint cependant, peuvent être considérés comme de véritables technocrates qui coordonnent et orientent le développement de larges segments de l'administration publique provinciale. Il est un fait intéressant à noter à ce sujet: ces technocrates sont spécialisés pour la plupart dans l'un ou l'autre champ du vaste domaine des sciences de l'homme.

Troisièmement, en ce qui concerne les nouveaux spécialistes situés pour les uns au niveau des adjoints à l'administration supérieure, pour les autres au niveau des fonctionnaires professionnels, il est possible de déceler, sur la base des renseignements recueillis auprès des sous-ministres et de représentants des cadres intermédiaires eux-mêmes, quatre rôles d'introduction assez récente tenus par des fonctionnaires à l'emploi de cinq ou six ministères québécois (par exemple dans les ministères de l'Industrie et du Commerce, des Richesses naturelles, de l'Éducation, etc.). D'abord certains de ces fonctionnaires, dans les cadres de leur spécialité, sont devenus de véritables experts-consultants qui à longueur d'année font part, après étude et recherche, de leurs avis et recommandations sur des questions particulières qui ont été portées à leur intention par des fonctionnaires supérieurs. D'autres fonctionnaires assument le rôle de chercheurs: des questions intimement liées à l'introduction de politiques nouvelles ou au développement de politiques déjà en application, leur sont soumises. Leur



rôle consiste alors à bien déterminer tous les aspects de la question à l'étude, à décider des techniques à employer pour l'enquête et à procéder à l'analyse des informations collectées. Bien qu'on espère le faire à un moment donné, ces recherches ne semblent pas encore intégrées dans des programmes d'ensemble se répartissant sur quelques années. D'autres fonctionnaires, enfin, ont comme tâches de préparer et de mettre en marche, de façon systématique, les nouvelles politiques gouvernementales. Ce sont des préparateurs des législations nouvelles et des animateurs s'occupant que leurs applications s'accomplissent dans les meilleures conditions possible.

### C - LES COMMUNICATIONS

Le respect de la structure hiérarchique.

34- Il ne nous est pas possible de faire une étude très développée de l'organisation des communications dans l'ensemble des ministères.

Les informations que nous avons recueillies ne le permettent pas. Il est toutefois possible de présenter quelques-unes des tendances et quelques-uns des problèmes qui ont été signalés à ce propos par les informateurs lors de leur entrevue. En premier lieu, il nous est apparu une tendance évidente vers une hiérarchisation plus serrée des communications de types verticales. Plusieurs des informateurs, situés au plus haut niveau de la hiérarchie nous ont parlé de leurs efforts pour que les canaux formels de communications soient mieux établis et plus respectés. Ainsi, des sous-ministres n'acceptent pas, semble-t-il, de communiquer directement avec plusieurs dizaines de fonctionnaires de leur ministère, comme cela se faisait dans le passé, mais recourent plutôt à



la voie hiérarchique (directeurs généraux, directeurs de services, etc.) pour transmettre un ordre, diffuser une information ou demander un renseignement. On perçoit immédiatement qu'avec cette façon de faire le paternalisme traditionnel de la fonction publique est quelque peu battu en brèche, mais que par contre les responsabilités à chaque niveau sont mieux respectées et que l'efficacité administrative y gagne.

Syndicalisme et  
communications.

35- En second lieu, l'introduction du syndicalisme chez les fonctionnaires professionnels va progressivement conduire à une remise en forme plus stricte des rapports entre fonctionnaires professionnels, fonctionnaires de niveau intermédiaire et ceux de niveau supérieur. Les catégories et les sous-catégories de fonctionnaires appartenant à l'encadrement intermédiaire et supérieur étant mieux déterminées, les réseaux formels de communications auront une chance d'être mieux structurés dans l'avenir.

Services vs  
équipes fonc-  
tionnelles.

36- En troisième lieu, il a été possible de percevoir deux orientations, qui en sont encore à leur début, pour l'organisation des subdivisions des ministères où sont regroupés la plupart des spécialistes nouveaux. Il y a d'abord l'organisation par services distincts les uns des autres, structurés de façon assez rigide, à l'intérieur desquels on retrouve un certain nombre de sections se partageant la réalisation des responsabilités confiées à ces services. Il y a aussi des services moins formellement structurés où l'on essaie de former, selon les besoins, des groupes de travail fonctionnels et polyvalents. On voit immédiatement que ces deux orientations peuvent donner lieu à des systèmes de



communications, même formelles, bien différents l'un de l'autre.

Le travail en équipe.

37- En quatrième lieu, on peut aussi observer une tendance qui informe une partie des communications horizontales s'établissant entre les nouveaux spécialistes; c'est le développement dans plusieurs ministères du travail en équipe ou en comité. Cette formule de travail a toujours existé, il semble cependant qu'elle se soit intensifiée ces dernières années. Il serait trop long d'indiquer tous les avantages et tous les inconvénients qu'on y voit; contentons-nous d'indiquer que d'une part l'on affirme que c'est un excellent moyen pour que soient bien coordonnées et suffisamment approfondies toutes les facettes d'une tâche à réaliser et que d'autre part l'on avance que cette pratique ne peut produire d'heureux résultats que si le travail individuel de chacun des participants est par ailleurs de bonne qualité.

De quelques obstacles.

38- En cinquième lieu, quelques opinions ont été formulées à propos de certains obstacles venant entraver l'établissement de communications plus harmonieuses et plus fonctionnelles entre les professionnels spécialistes et les cadres supérieurs. Signalons d'abord que plusieurs sous-ministres sont d'avis qu'il faut perfectionner tout le système de communications formelles dans leur ministère; ils ne sont pas toujours assurés que leurs ordres, conseils ou suggestions parviendront nécessairement jusqu'aux personnes concernées et d'autre part ils constatent souvent que peu d'informations venant des fonctionnaires de la base arrivent jusqu'à eux.



Quant aux fonctionnaires spécialistes occupant divers postes administratifs ou faisant partie de certains organismes de conseil ou de recherche, ils sont d'opinion que bien souvent on les consulte peu lorsqu'il s'agit de prendre une décision qui implique une orientation nouvelle pour leur service ou leur groupe de travail. Finalement, plusieurs déplorent le cloisonnement entre les services d'un même ministère, ou encore d'un ministère à l'autre; il n'existe pas, semble-t-il, assez de mécanismes réellement efficaces permettant l'échange et la consultation entre les fonctionnaires. Malgré ces réserves, la plupart des informateurs pensent que les communications se sont beaucoup améliorées depuis quelques années et que parallèlement les responsabilités de chacun sont mieux définies à l'intérieur de la structure hiérarchique de travail. Chacun sait avec un peu plus de précisions qui est son supérieur immédiat et de qui il peut diriger ou coordonner le travail. Pour ceux des spécialistes qui n'appartiennent pas à la hiérarchie, mais font plutôt partie d'organisme de type "staff", les communications avec les administrateurs supérieurs paraissent plus régulières et d'ailleurs s'apparentent souvent aux relations d'ordre informel.

\* \* \*



## CHAPITRE III

## CONCLUSION

ÉVOLUTIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
DANS LA SOCIÉTÉ QUÉBECOISE

39- La question que nous nous posons pour terminer est la suivante: quels liens les fonctionnaires supérieurs au service du Québec voient-ils entre les transformations de l'administration provinciale et l'évolution de la société québécoise? Pour y répondre nous synthétiserons nos propos des deux premiers chapitres avec ceux des informateurs au sujet des principaux traits du développement du Québec et exposerons les relations qu'eux-mêmes établissent entre les deux évolutions.

Sous le signe de l'efficacité.

40- Les informateurs ont, d'une part, longuement parlé de ce qui pour eux marque le plus profondément l'évolution de l'organisation administrative du Québec. Pour la majorité d'entre eux, comme nous l'avons signalé à plusieurs reprises, les efforts faits pour restructurer fondamentalement l'appareil



administratif, pour introduire des procédures nouvelles de travail, pour tenter de mieux organiser et de mieux planifier le travail nécessaire à la réalisation des fonctions administratives du gouvernement provincial, l'ont été dans un but évident d'efficacité et de rentabilité. L'État est perçu alors comme une gigantesque entreprise qu'il faut faire fonctionner selon les principes de la gestion des grandes entreprises. Dans cette perspective, l'État provincial ne doit plus être une simple agence du gouvernement fédéral, mais devenir progressivement un véritable gouvernement décidant lui-même des orientations nouvelles à donner à ses grandes politiques et organisant lui-même leur exécution. Cette conception n'est certes pas partagée par tous avec une égale intensité, mais elle est sous-jacente aux propos de la majorité des informateurs. L'évolution ne se produit pas d'ailleurs au même rythme dans tous les ministères, mais même dans les cas où l'on perçoit un retard évident, les fonctionnaires supérieurs, tout au moins officiellement, manifestent clairement leur désir de transformation.

Compétence et  
valorisation.

41- Du côté du personnel, les informateurs ont tous parlé des besoins de fonctionnaires plus compétents. Plusieurs ministères en ont déjà à leur service; les autres en cherchent. En regard de cet accroissement de fonctionnaires compétents, on parle de délégation plus étendue des responsabilités, du droit nouveau de penser et d'innover dans la fonction publique et de la revalorisation du statut du fonctionnaire. Être fonctionnaire est souvent présenté comme une tâche digne et exaltante, puisqu'il s'agit, tout en transformant l'administration publique, de faire évoluer l'ensemble



du Québec. Par contre, malgré cet enthousiasme, plusieurs informateurs n'en sont pas moins réalistes. Ils admettent facilement que le fonctionnarisme compte encore peu de véritables administrateurs et que, dans bien des cas, on est encore au stade d'un personnel d'"apprentis-administrateurs". Selon eux, on n'a qu'à observer pendant quelque temps le fonctionnement de certains bureaux, qu'à suivre les "réseaux cul-de-sac" du système de communications de certains services, qu'à constater l'absence évidente d'organisation fonctionnelle du travail pour certaines tâches, qu'à se laisser imprégner par l'atmosphère de désordre manifeste dans certains services, pour déceler immédiatement que dans certains ministères, directions ou services, on est à cent lieues de l'organisation efficace que l'on se targue d'avoir mise en place en y introduisant un personnel plus compétent. En bref, on souligne qu'il y a eu des transformations importantes de l'organisation administrative du Québec, on constate l'apparition d'un nouveau type de fonctionnaire, mais on se rend bien compte, par ailleurs, que tout cela n'est qu'à ses débuts et que les mutations majeures sont encore à venir.

Les transformations  
du Québec.

42- Nos informateurs ont été moins loquaces quand il s'est agi de parler des transformations de la société québécoise en elle-même. Certains ont indiqué que le Québec en était arrivé, vers 1960, à la fin d'une période d'immobilisme au cours de laquelle se sont quand même développées les conditions nécessaires au bond en avant que nous vivons actuellement. Ainsi, c'est au cours de ces années qu'ont évolué les institutions d'enseignement permettant l'émergence d'une classe moyenne instruite d'une certaine impor-



tance; c'est en outre une période d'adaptation progressive à l'industrialisation et à l'urbanisation de la province. D'autres ont cru voir se développer une prise de conscience collective de la situation du Québec, prise de conscience qui à l'origine des transformations bouleversent ces dernières années, tous les milieux canadiens-français.

Les milieux de transformation

43- Mais c'est plutôt lorsqu'ils ont fait ressortir les liens qu'ils entrevoyaient entre les deux évolutions - celle de l'ensemble du Québec et celle de l'administration publique - que les informateurs ont été les plus perspicaces. Notons immédiatement que quelques-uns d'entre eux ont été incapables d'indiquer le moindre rapport entre ces deux phénomènes. Pour les autres voici ce qu'ils ont avancé.

Premièrement, pour les uns, les deux évolutions, tout en ne se confondant pas, s'interpénètrent à un tel point qu'il n'est pas possible d'identifier laquelle est le "moteur" de l'autre. L'administration publique est alors considérée comme un des pôles à partir desquels s'est effectuée l'évolution. On remarque en effet que des transformations concomitantes se sont produites dans les milieux universitaires, syndicaux, religieux, culturels, économiques, etc., avec des concentrations spécifiques plus marquées dans certaines régions. Par exemple, on signale que Montréal a été un pôle dynamique de développement sur le plan économique, tandis que Québec l'a été au plan de l'organisation administrative et qu'il ne pouvait en être autrement.

Deuxièmement, pour d'autres, le gouvernement a réellement assuré le



leadership de l'évolution. Devant des défis à relever de plus en plus nombreux, l'État a pris la direction des forces qui désiraient apporter des solutions efficaces aux problèmes internes du Québec. Dans ce courant du néo-nationalisme québécois, l'État a été vu par plusieurs comme le pôle dynamique indispensable à tout progrès économique et social, et un élément déterminant dans la recherche d'un nouvel équilibre de la société globale.

Troisièmement, chez d'autres encore, on retrace la perspective inverse. Pour ceux-ci, l'évolution de l'administration publique n'est qu'un reflet de l'évolution de la société globale et n'a donc que partiellement concouru aux progrès du Québec. C'est ainsi que l'on admet que des transformations de générations - au plan des effectifs mais aussi à celui des mentalités et des idéaux - ont influencé l'évolution de l'État; qu'une nouvelle conception des fonctions du gouvernement provincial se développant chez-nous s'est imposée chez les administrateurs; que le désir collectif du développement des ressources naturelles du Québec ne pouvait pas ne pas impliquer des changements sur le plan administratif, etc. Pour ces fonctionnaires, la poussée originale vient de la base, de la société globale pour se répercuter ensuite au niveau de l'administration publique. Voilà trois façons de percevoir les influences réciproques de la société québécoise et de l'administration provinciale du Québec. Il n'y a en cela rien de contradictoire, mais plutôt une insistence plus ou moins prononcée sur l'un ou l'autre des pôles d'une évolution qui ne peut être que globale. Il faut toutefois se rendre compte que ce sont des perspectives qui peuvent influer différemment sur le rythme et les orientations qui marqueront l'évolu-



tion générale du Québec. Le chemin à parcourir dans les années à venir peut être bien différent, adopter des détours imprévus, suivre des rythmes discontinus, selon que le dynamisme sera soit celui de l'État, soit celui de la **société globale**, compte tenu de tous les compromis que supposent l'une et l'autre des deux tendances.

\* \* \*



TABLEAU 1

DÉPENSES BRUTES<sup>(1)</sup> DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC  
ET POURCENTAGE D'ACCROISSEMENT "NET"<sup>(2)</sup>  
1949 - 1962

Années	Dépenses "brutes" (en milliers de \$)	Accroissement brut des dé- penses %	Population <sup>(3)</sup> (000)	Accroissement de la population %	Inflation <sup>(4)</sup> %	Accroissement net des dé- penses %
1949-1950	270 597	—	3 969	—	3.1	—
1950-1951	303 452	12.1	4 056	2.2	11.0	-1.1
1951-1952	342 598	12.9	4 174	2.9	5.7	4.3
1952-1953	345 011	0.7	4 269	2.3	0.5	-2.1
1953-1954	384 957	11.6	4 388	2.8	2.9	5.9
1954-1955	439 655	14.2	4 517	2.9	1.0	10.3
1955-1956	475 474	8.1	4 628	2.5	4.4	1.2
1956-1957	539 987	13.8	4 769	3.0	3.9	6.9
1957-1958	587 245	8.8	4 904	2.8	2.5	3.5
1958-1959	669 321	14.0	5 024	2.4	3.5	8.1
1959-1960	832 077	24.3	5 142	2.3	2.2	19.8
1960-1961 <sup>(3)</sup>	1 028 458	23.6	5 269	2.5	0.9	20.2
1961-1962	1 182 605	15.0	5 366	1.8	2.3	10.9

(1) La classification des dépenses "brutes" se distingue de la classification des dépenses "nettes" en ce qu'elle rend compte du fardeau administratif plutôt que du fardeau fiscal. D'un point de vue comptable, on doit ajouter les item suivants aux dépenses nettes pour obtenir les dépenses brutes: a) Tous les revenus des institutions relevant du gouvernement provincial; b) les revenus sous forme d'intérêts, primes, escomptes; c) les subventions conditionnelles et contributions au titre des programmes conjoints; d) les revenus de placements.

(2) Historical Review Government Expenditures in Canada. Federal, Provincial and Municipal 1952-1962, prepared by Finance and Transportation Division Dominion Bureau of Statistics, January 1, 1965.

(3) Annuaire du Québec 1963.

(4) Extrait des comptes nationaux du Canada (Implicit Price Deflator).



TABLEAU 2

## PAIEMENTS CONDITIONNELS ET INCONDITIONNELS (\$'000), 1956-57 à 1963-64

	1956-57	1957-58	1958-59	1959-60	1960-61	1961-62	1962-63	1063-64
Paiements conditionnels	23 544	24 799	37 729	46 339	66 659	170 881	297 700	380 199
Indice annuel, 1956-57 = 100%	100.0	105.3	160.2	196.8	283.1	725.8	1 264.4	1 614.8
Répartition proportionnelle	72.1	31.6	35.6	35.7	43.4	68.3	76.3	80.9
Paiements inconditionnels	9 099	53 543	68 400	83 457	86 985	79 499	92 545	89 886
Indice annuel, 1956-57 = 100%	100.0	588.4	751.7	917.2	956.0	873.7	1 017.1	987.9
Répartition proportionnelle	27.9	68.3	64.4	64.3	56.6	31.7	23.7	19.1
Total	32 643	78 342	106 129	129 796	153 644	250 380	390 245	470 085
Indice annuel, 1956-57 = 100%	100.0	240.0	325.1	397.6	470.7	767.0	1 195.5	1 440.1
per capita	7.0	16.4	21.6	25.8	29.9	47.6	72.7	86.0

Source: "Summary of Federal Contributions to the Provinces and certain Payments to Institutions in the Provinces for the fiscal years 1956-57 to 1963-64". Ministère des Finances, Ottawa. - (Document interne).



TABLEAU 3

SUBVENTIONS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC AUX MUNICIPALITÉS  
ET COMMISSIONS SCOLAIRES DE 1952-1962  
(en milliers de \$)

	1952-53	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962-63
Éducation	27 769	30 240	35 112	40 501	53 917	61 140	68 881	80 186	98 335	150 029	173 253
Indice annuel	100.00	108.90	126.44	145.85	194.16	220.17	248.05	288.76	354.19	540.28	623.91
% par rapport au total	87.48	88.58	88.99	88.78	90.86	92.53	91.10	90.76	78.71	82.29	83.22
Intérêts de dette											
Indice annuel											
% par rapport au total											
Protection publique	786	650	750	850	850	936	1 000	1 500	1 849	1 500	1 300
Indice annuel	100.00	82.70	95.42	108.14	108.14	119.08	127.23	190.84	235.24	190.84	165.39
% par rapport au total	2.48	1.90	1.90	1.86	1.43	1.42	1.32	1.70	1.48	0.82	0.62
Travaux publics	3 134	3 198	3 544	3 912	4 417	3 922	4 206	5 625	18 473	25 270	28 760
Indice annuel	100.00	102.04	113.18	124.82	140.94	125.14	134.21	179.48	589.44	806.32	917.68
% par rapport au total	9.87	9.37	8.98	8.58	7.44	5.94	5.56	6.37	14.78	13.86	13.81
Autres	56	51	51	356	159	81	1 524	707	478	327	426
Indice annuel	100.00	91.07	91.07	635.71	283.93	144.64	2721.43	1262.50	853.57	583.93	760.71
% par rapport au total	0.18	0.15	0.13	0.78	0.27	0.12	2.02	0.80	0.38	0.18	0.20
TOTAL	31 745	34 139	39 457	45 619	59 343	66 079	75 611	88 353	124 965	182 316	208 199
Indice annuel	100.00	107.54	124.29	143.70	186.94	208.16	238.18	275.22	393.65	574.31	655.85

(1) Cette augmentation subite est due au fait que le Québec a assumé les dettes des Commissions scolaires.

Source: Ministère des Affaires fédérales-provinciales, à partir des comptes publics du Québec.





